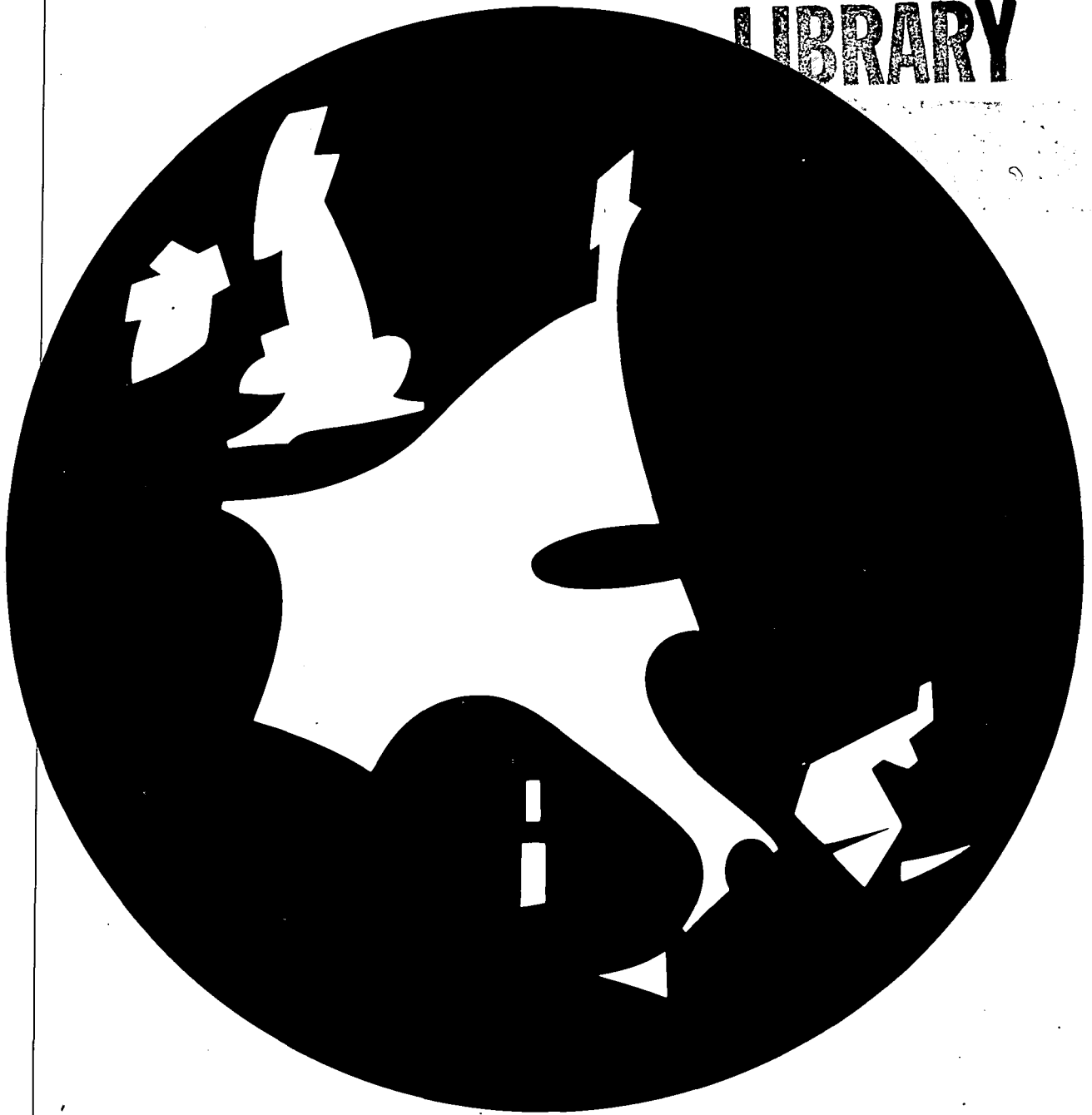


REVUE DU

MARCHÉ COMMUN

LIBRARY



Comment lutter contre les excédents agricoles, A. VAHL. — Qu'est-ce que la discipline budgétaire ? — En lisant les documents communautaires : le bilan économique annuel 1984-85, P. MAILLET. — Perspectives de travail pour le Parlement européen élu les 10-11 juin 1984, J.-P. COT, P. BERNARD REYMOND, J. ELLES, G. CERVETTI, J.-F. DENIAU, A. JUPPE, F. ROELANTS DU VIVIER, contributions présentées par Y. QUINTIN. — L'assemblée consultative A.C.P.-C.E.E., J.-L. CHABOT. — La réforme de la politique agricole commune : l'exemple du secteur viti-vinicole ; bilan et perspectives, J.-P. LALLEMENT. — Le protocole Rhum de la Convention de Lomé : un cas de promotion industrielle des Etats ACP.

COLLOQUE DU COLLEGE D'EUROPE
20 AU 22 JUIN 1985

La politique communautaire de développement : Quelles stratégies pour demain ?

Ce colloque dirigé par Mme C. Cosgrove, et par M. J. Jamar, réunira des spécialistes en matière communautaire et en matière de développement d'Europe et du Tiers Monde. Quatre groupes de travail sont prévus :

- le cadre institutionnel
- l'aide alimentaire et ses implications
- le problème du financement
- le commerce et le transfert de technologie.

Renseignements : Rectorat du collège d'Europe, Dyver 11, B - 8000 Brugge. Tél. : (50) 33.53.34.

Pierre d'AMARZIT

ESSAI D'UNE POLITIQUE PÉTROLIÈRE EUROPÉENNE

A ce jour, vingt ans d'efforts ont été entrepris pour tenter de parvenir à la construction d'une politique énergétique européenne. Or, si cette politique n'existe pas encore, il n'en reste pas moins qu'un cadre juridique et des options fondamentales ont été mises en place. L'objet de cet ouvrage est de présenter les orientations, les principales étapes et les applications de cette politique, notamment sous ses aspects pétroliers.

« Bien sûr, de tels projets d'une politique énergétique communautaire ne se concrétiseront pas tous demain. Mais il est important que l'espoir de les voir naître un jour puisse être gardé. C'est le grand mérite de M. Pierre d'AMARZIT de nous l'avoir si opportunément démontré ». Pierre DESPRAIRIES

Un ouvrage 13 x 21. Prix : 90 F

Editions Techniques et Economiques
3, rue Soufflot, 75005 PARIS



sommaire

problèmes du jour

- 129 Comment lutter contre les excédents agricoles ?
par Anne VAHL
- 132 Qu'est-ce que la discipline budgétaire

chronique économique communautaire

- 133 En lisant les documents communautaires : le bilan
économique annuel 1984-85, par Pierre MAILLET

problèmes juridiques et institutionnels

- 142 Perspectives de travail pour le Parlement européen élu les 10-11 juin 1984, par MM. Jean-Pierre COT, Pierre BERNARD REYMOND, Jim ELLES, Giovanni CERVETTI, Jean-François DENIAU, Alain JUPPE, François ROELANTS DU VIVIER ; contributions présentées par Yvon QUINTIN, administrateur au Secrétariat général du Conseil des Communautés européennes
- 154 L'assemblée consultative A.C.P.-C.E.E., par Jean-Luc CHABOT, Maître de conférences en science politique, Centre universitaire de recherches européennes et internationales, Université des sciences sociales de Grenoble

l'économie et le social dans le marché commun

- 165 La réforme de la politique agricole commune : l'exemple du secteur viti-vinicole ; bilan et perspectives, par J.-P. LALLEMENT, Direction générale des Impôts, Paris, expert CEE
- 180 Le protocole Rhum de la Convention de Lomé : un cas de promotion industrielle des Etats ACP, par Albert te PASS

actualités et documents

- 183 Communautés européennes
- 193 Bibliographie
-



REVUE DU

MARCHÉ COMMUN

Directrice : Geneviève EPSTEIN

Rédacteur en chef : Daniel VIGNES

Comité de rédaction

Pierre ACHARD
Jean-Pierre BRUNET
Jean DENIAU
Jean DROMER
Pierre DROUIN
Mme Edmond EPSTEIN
Jacques EPSTEIN
Pierre ESTEVA
Renaud de la GENIERE
Guy de LACHARRIERE

Patrice LEROY-JAY
Pierre MASSE
Jacques MAYOUX
François-Xavier ORTOLI
Paul REUTER
Jacques TESSIER
Robert TOULEMON
Daniel VIGNES
Jean WAHL
Armand WALLON

La revue paraît mensuellement

Toute copie ou reproduction, même partielle, effectuée par quelque procédé que ce soit, dans un but d'utilisation collective et sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants-cause, constitue une contrefaçon passible des peines prévues par la loi du 11 mars 1957 et sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

BULLETIN D'ABONNEMENT A LA REVUE DU MARCHÉ COMMUN

Je m'abonne à *La Revue du Marché Commun* pour un an au prix de

- ☐ France : 482,69 + TVA 4 % 19,31 = 502 F (*)
☐ Étranger : 535 F

Ci-joint la somme de.....

- ☐ Par chèque bancaire à l'ordre des
Editions Techniques et Economiques
☐ Virement CCP 10 737 10 Paris

NOM :

ADRESSE :

Date :

Signature :

à retourner à

**REVUE DU
MARCHÉ COMMUN**

**EDITIONS
TECHNIQUES
ET ÉCONOMIQUES**

3, rue Soufflot
F - 75005 PARIS

Tél. (1) 634.10.30

(*) Tarif au 1.04.1984.

COMMENT LUTTER CONTRE LES EXCÉDENTS AGRICOLLES ?

Anne VAHL

Des excédents coûteux

Bruxelles — : Les silos et les entrepôts frigorifiques de la Communauté européenne débordent.

Les « Dix » sont obligés d'entreposer de la viande bovine dans les pays voisins, telle la Suisse. Les stocks publics et privés dépassaient 930 000 tonnes le 31 janvier dernier, soit une augmentation de 67 % par rapport à la fin de 1983.

La situation est identique pour les céréales. Selon les différentes estimations, les stocks atteindront fin juillet, au moment d'engranger la prochaine récolte, de 25 à 30 millions de tonnes, dont 15 à 20 millions de tonnes pour le seul blé tendre.

La « montagne » de beurre européenne se réduit difficilement, malgré les mesures coûteuses entreprises pour en écouler une partie soit à l'intérieur de la CEE (ventes de 200 000 tonnes de beurre « de Noël » à prix réduit pendant la période des fêtes), soit à l'extérieur (fourniture à l'URSS de 220 000 tonnes). Les dernières statistiques font état de près de 900 000 tonnes de stocks, auxquelles s'ajoutent environ 600 000 tonnes de lait écrémé en poudre.

La situation pour le sucre n'est pas aussi catastrophique. Les stocks voisinent les 750 000 tonnes (compte non tenu d'un stock de « sécurité » de quelque 15 000 tonnes pour assurer la régularité de l'approvisionnement).

Quant au « lac de vin » communautaire, il empoisonne la vie européenne depuis plusieurs années et suscite bien des remous dans le Midi viticole français, région périodiquement secouée depuis le début du siècle par la colère des vignerons. 34 millions d'hl ont été portés aux alambics l'année dernière, soit plus du tiers de la production de vins de table. Selon les prévisions, 30 millions seront encore distillés cette année, gonflant encore un « lac d'alcool » de 7 millions d'hl.

La production de certains fruits et légumes augmente également de façon inquiétante. L'an dernier, 60 % des mandarines, 47 % des citrons, 25 % des oranges, 14 % des pêches et 12 % des abricots produits dans la Communauté ont été retirés du marché afin d'éviter l'effondrement des prix. La production de tomates destinées à la transformation, qui bénéficient d'importantes aides communautaires, a augmenté de 67 % en 2 ans.

Bien que la CEE soit une grosse importatrice d'huiles végétales, elle souffre d'excédents d'huile d'olive et de colza.

Alors que la moitié de l'humanité souffre de sous-alimentation et que des millions d'hommes meurent carrément de faim, cette richesse agricole européenne aurait dû constituer un grand avantage. Il y a une dizaine d'années, lors du second « choc pétrolier », les spéculations sur l'« or vert » que représenteraient les produits alimentaires allaient bon train.

Mais les succès de productivité des 8 millions de paysans européens se heurtent à l'absence de débouchés. A l'intérieur de la CEE, la faible expansion démographique et le recul du niveau de vie engendré par la crise font à peine progresser la demande. A l'extérieur, seuls les pays socialistes et l'Algérie disposent des devises nécessaires à l'achat des denrées alimentaires dont ils ont besoin.



La CEE doit elle aussi faire face à des difficultés financières. Or les stocks grèvent lourdement son budget : 1,6 milliard d'Ecu (un Ecu = approximativement 0,7 dollar, 6,8 FF ou 45 FB) pour le beurre et la poudre de lait, 700 millions d'Ecu pour la viande bovine et 380 millions d'Ecu pour les céréales en 1984. Les différentes distillations de vins ont à elles seules coûté 800 millions d'Ecu.

Les exportations provoquent elles aussi d'importantes ponctions dans les caisses européennes. En effet, les prix communs européens garantis étant de 2 à 3 fois supérieurs aux cours mondiaux, la CEE doit accorder des subventions spéciales, les restitutions, pour que les produits communautaires puissent être vendus aux pays tiers. Les restitutions ont coûté en 1984 également 2 milliards d'Ecu pour les produits laitiers, 1 milliard respectivement pour les céréales et la viande bovine.

Ce système de subventions à l'exportation provoque la colère des autres pays producteurs, notamment des Etats-Unis et de l'Australie, qui accusent la CEE de brader ses excédents sur le marché mondial.

La Commission en faveur d'une politique de prix restrictive

C'est en tenant compte de ces considérations que la Commission européenne a présenté en février dernier des propositions très restrictives aux « Dix » pour la fixation des prix communs en Ecu pour la campagne 1985/86.

« Il n'y a pas d'alternative à la poursuite d'une politique des prix plus adaptée aux réalités des marchés intérieur et extérieur, même si la Commission doit tenir compte des obligations de la Communauté à l'égard de la population agricole », constatait en les présentant à la presse M. Frans Andriessen, le nouveau commissaire à l'agriculture.

En fait la Commission a suggéré la réduction ou le gel des prix de la quasi-totalité des produits : -4 % pour le beurre, -3,6 % pour les céréales et le colza, -6 % pour les tomates et les agrumes, -3 % pour les pêches et les abricots, 0 pour les viandes bovine, porcine et ovine, le vin et l'huile d'olive. Seuls les prix du lait en poudre pourront augmenter de 6,8 %, ceux du lait de 1,5 % et du sucre de 1,3 %.

Exprimées en monnaies nationales, les baisses de prix seront encore plus importantes dans certains pays, telle la RFA.

En outre elle a préconisé des mesures supplémentaires pour contrôler la production, telle la limitation de la quantité de tomates qui pourra bénéficier d'aides à la transformation.

Les organisations professionnelles agricoles et certaines capitales des « Dix » ont déjà vivement réagi. Le Copa (comité des organisations professionnelles de la CEE) voulait une augmentation moyenne de 5 %. Les ministres de l'agriculture allemand, français, italien ont déjà déclaré que ces propositions sont inacceptables.

Le « marathon » agricole du mois de mars, qui doit en principe permettre la fixation des prix avant le 31, promet donc d'être très dur s'il parvient même à son terme compliqué qu'il est par la situation de non-budget.

Mais même si elles étaient acceptées telles quelles par les ministres, ces propositions ne suffiraient pas.

Des mesures plus contraignantes

Des mesures beaucoup plus contraignantes que la politique des prix garantis ont déjà été prises pour le sucre depuis 1968, pour le lait depuis 1984 et seront sans doute adoptées pour les céréales l'année prochaine.

La réglementation du sucre prévoit la fixation de quotas pour les quantités pouvant bénéficier des prix garantis.

En mars 1984, les « Dix » ont décidé pour 5 ans des « quotas laitiers » (99,4 millions de tonnes en 1984/85 et 98,1 millions les années suivantes) au-delà desquels la production excédentaire est presque intégralement taxée.

La production européenne a d'ores et déjà baissé. Mais cette mesure a aussi eu pour effet d'accroître les excédents de viande bovine, de nombreux agriculteurs abattant une partie de leur cheptel pour ne pas dépasser les quantités prescrites.

Des mesures analogues, seront sans doute adoptées pour les céréales l'an prochain, même si elles ne prennent pas la forme de quotas, trop difficiles à appliquer dans ce secteur.

Quant au vin, les ministres viennent de se mettre d'accord sur une réforme, rendue encore plus urgente par la perspective de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal et dont les grandes lignes avaient été fixées lors du Sommet européen de Dublin en décembre dernier. Cette réforme prévoit essentiellement une distillation obligatoire, payée à bas prix aux viticulteurs, des excédents en début de campagne ainsi que des aides financières pour réduire la superficie des vignes.

La Commission cherchera sans doute également à lutter contre certains « excédents » d'un type un peu particulier, c'est-à-dire les excédents frauduleux. Cette question est venue récemment à la une de l'actualité lorsque des députés communistes italiens du Parlement européen ont révélé que la Mafia avait touché des sommes importantes des caisses européennes pour de l'huile d'olive, des agrumes et du vin qui n'avaient jamais été produits.

Les mesures traditionnelles d'écoulement des excédents, exportations, aide alimentaire, aides à la consommation, incorporation dans l'alimentation animale ont déjà atteint leur efficacité maximale.

Les exportations et l'aide alimentaire

Pour ses exportations de blé tendre, la CEE est limitée par la réglementation du GATT (Accord général sur le commerce et les droits de douane) qui joue un peu le rôle d'un tribunal arbitral du commerce international, à quelque 15 % du marché mondial, soit 15 millions de tonnes. Elle se heurte à une concurrence acharnée de la part des Etats-Unis, de l'Argentine, de l'Australie et du

Canada. Les débouchés rétrécissent. Certains pays, telle la Chine populaire, ont augmenté leur production. D'autres, notamment en Afrique, ne sont pas solvables. La CEE en est arrivée à dépendre de l'URSS. Celle-ci enregistre encore des récoltes catastrophiques (elle devra importer 50 millions de tonnes de céréales cette année). Mais des mesures de libéralisation de l'agriculture soviétique par le Kremlin pourraient mettre fin à ce débouché.

Pour le beurre également, l'URSS constitue le principal client.

La CEE est devenue cette année le premier exportateur mondial de viande bovine, avec plus de 800 000 tonnes. Elle a profité de difficultés passagères de ses concurrents, l'Australie, l'Argentine ou l'Uruguay. Mais d'ici quelque temps, ceux-ci reprendront leur production.

Les cours mondiaux du sucre sont au plus bas depuis plusieurs années et les stocks atteignent près de 20 % de la consommation mondiale. La situation n'est donc guère prometteuse pour les betteraviers européens. D'autant plus que s'accroît la concurrence des édulcorants de synthèse, tel l'aspartame.

L'aide alimentaire permet d'écouler une partie, minime, des excédents, tout en répondant aux besoins des populations les plus déshéritées.

Pour 1984, sans tenir compte des aides d'urgence, les « Dix » avaient recommandé l'affectation de 1,1 million de tonnes de céréales, 122 500 tonnes de lait en poudre, 33 000 tonnes de butter oil (beurre concentré), 13 500 tonnes de sucre et 20 000 tonnes d'huile d'olive et de graines.

Cette aide alimentaire est parfois critiquée sous le prétexte qu'elle contribue à désorganiser l'agriculture des pays qui la reçoivent, les paysans locaux ne recevant plus des prix suffisamment attractifs pour leurs produits.

Les aides à la consommation humaine et animale

Tout un arsenal de mesures destinées à encourager la consommation de beurre dans la CEE est déjà prévu : ventes à prix réduit aux industries de la pâtisserie et des glaces, fourniture à des conditions avantageuses (c'est-à-dire permettant de concurrencer les huiles végétales) aux collectivités sans but lucratif (hôpitaux, etc.) et aux forces armées, beurre de Noël, aide générale à la consommation au Danemark, en Irlande, au Luxembourg et au Royaume-Uni. La Communauté ne peut guère faire plus en ce domaine.

Des collectivités reçoivent également une partie des fruits retirés du marché.

La Communauté a dû également favoriser l'utilisation des excédents laitiers et fruitiers dans l'alimentation animale : 600 000 tonnes de lait écrémé en poudre ont ainsi été utilisées en 1984 dans l'alimentation des porcs et volailles. La moitié des tomates et le tiers des pommes retirées du marché ont enrichi le menu du bétail européen.

Ces mesures ne pouvant guère être développées davantage et la politique de prix étant insuffisante pour contrôler les excédents, il faut donc prévoir des mesures révolutionnaires.

La limitation des importations

Certains milieux agricoles souhaitent que la CEE, qui est le premier importateur mondial de produits agro-alimentaires, réduise ses achats aux pays tiers. Ainsi elle importe chaque année, à des conditions préférentielles, 80 000 tonnes de beurre de Nouvelle-Zélande, 400 000 tonnes de viande bovine des Etats-Unis, d'Australie et d'Uruguay, 1,3 million de tonnes de sucre d'Inde et des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) qui lui sont associés par la Convention de Lomé.

La Communauté importe également 15 millions de tonnes de produits de substitution des céréales (manioc, gluten de maïs) qui concurrencent sur son marché les céréales qu'elle produit elle-même. Elle est parvenue à stabiliser ses importations de manioc en provenance de Thaïlande mais Washington ne veut pas entendre parler d'un plafonnement de ses ventes de gluten de maïs aux « Dix ».

Les experts font remarquer qu'une suspension ou une réduction des importations de viande bovine par exemple, dont l'entrée préférentielle sur le marché de la CEE est prévue par des accords internationaux du GATT, coûterait très cher car il faudrait donner des « compensations » aux pays concernés.

Les nouveaux débouchés dans l'industrie

La seule lueur d'espoir pour les fermiers européens réside dans les « nouveaux débouchés », c'est-à-dire une plus grande utilisation de produits agricoles dans l'industrie, prônée par M. Andriessen et caressée par certaines organisations professionnelles.

Le COPA a fait valoir récemment que l'adjonction de 5 % de méthanol, dans l'essence utilisée dans la Communauté, où il pourrait remplacer le plomb en tant qu'antidétonant, permettrait d'écouler 15 millions de tonnes de céréales. Mais l'industrie automobile européenne est loin d'un accord sur la question. Et les expériences réalisées au Brésil à partir du sucre et aux Etats-Unis à partir du maïs ne sont pas vraiment concluantes.

La Commission a déjà présenté aux « Dix » plusieurs propositions visant à utiliser l'alcool issu des distillations de vin comme antidétonant dans l'essence, à ne pas comptabiliser dans les quotas le sucre et l'isoglucose utilisés par l'industrie chimique et biotechnologique, à abaisser le prix d'achat par cette industrie de l'amidon produit à partir du blé ou du maïs.

Mais elles n'ont pas encore été sérieusement débattues et ne constitueront même pas un élément de discussion du paquet prix 1985/86.

La Commission a simplement décidé d'entreprendre d'ici l'été un débat avec les milieux professionnels concernés.

Si des perspectives d'avenir ne sont pas offertes rapidement, l'Europe verte, la seule politique vraiment commune de la CEE, mourra. Des milliers d'agriculteurs iront rejoindre les rangs des 13 millions de chômeurs européens. La politique agricole sera immanquablement « renationalisée » par les Etats membres, portant ainsi un coup d'arrêt à la construction européenne.



QU'EST-CE QUE LA DISCIPLINE BUDGÉTAIRE

Depuis longtemps, le Conseil européen estimait essentiel que les règles de rigueur qui régissent actuellement la politique budgétaire de chacun des Etats membres s'appliquent également au budget des Communautés. Après en avoir parlé les 19 et 20 mars et les 25 et 26 juin 1984, le Conseil adopta, le 4 décembre 1984, les mesures nécessaires pour garantir la mise en œuvre effective de ses précédentes conclusions en la matière.

Sur le plan de la procédure, la novation essentielle est l'établissement d'un cadre de référence, c'est-à-dire l'enveloppe maximale des dépenses que le Conseil estime devoir retenir pour financer les politiques communautaires au cours de l'exercice suivant. Ce cadre de référence est fixé chaque année, au début de la procédure budgétaire, par le Conseil statuant à la majorité qualifiée.

Lorsqu'il exerce ses compétences en qualité d'autorité législative ou de branche de l'autorité budgétaire, le Conseil fera en sorte que le cadre de référence soit respecté. Il peut modifier ce cadre à la demande d'un membre du Conseil ou à celle de la Commission.

La fixation du cadre de référence repose sur deux règles : l'une concernant les dépenses agricoles, l'autre concernant les dépenses non obligatoires.

La première règle prévoit que les dépenses nettes découlant des marchés agricoles progresseront moins vite

que le taux d'accroissement de la base des ressources propres. Il sera toutefois tenu compte de circonstances exceptionnelles, notamment en relation avec l'élargissement. Le calcul de la progression de la dépense agricole par rapport à la progression des ressources propres se fait en fonction des années de référence 1984 et 1985. Pour un exercice donné, on calcule le taux de croissance des ressources propres prévues pour cet exercice par rapport à la moyenne des exercices 1984 et 1985. Le taux de croissance de la dépense agricole pour le même exercice par rapport à la moyenne 1984 et 1985 doit être inférieur au taux de croissance des ressources propres. En cas de non-respect de cette orientation, le Conseil, pendant les deux exercices suivants, doit faire en sorte que, sauf évolution anormale, les dépenses agricoles soient ramenées dans les limites de la règle. Ce faisant, le Conseil axera son action par priorité sur les secteurs de production qui ont été à l'origine du non-respect de l'orientation.

La Commission, pour sa part, en présentant ses propositions agricoles, fournira une estimation chiffrée de leur incidence budgétaire. Elle établira ses propositions des prix (et mesures connexes) à la lumière de l'orientation agricole. Si le Conseil Agriculture, de l'avis de la Commission, s'oriente vers un dépassement des coûts avancés par la Commission dans sa proposition initiale, la délibération finale devra être renvoyée à une réunion spéciale du Conseil avec la participation tant des Ministres des Finances que des Ministres de l'Agriculture et ne pourra être arrêtée que par cette réunion spéciale.

En outre, la Commission établira une procédure d'alarme qui lui permettra de déceler rapidement en cours d'année les risques de dérapage budgétaire et de faire immédiatement rapport au Conseil et au Parlement. En tout état de cause, la Commission fera rapport chaque mois au Conseil et au Parlement sur l'évolution des dépenses agricoles.

**

La deuxième règle prévoit que le Conseil respecte, tout au long de la procédure budgétaire, le taux maximal prévu à l'article 203 paragraphe 9 du Traité CEE. A cet effet, lors de l'établissement du projet de budget, le Conseil maintiendra l'augmentation des dépenses ne dépassant pas obligatoirement des Traités ou des Actes arrêtés en vertu de ceux-ci, à un niveau au plus égal à la moitié du taux maximal prévu à l'article 203 paragraphe 9. En deuxième lecture, le Conseil prendra une position telle qu'il n'en résulte pas de dépassement du taux maximal. Ces dispositions ne portent toutefois pas atteinte à celle de l'article 203 du Traité, et notamment au paragraphe 9, dernier alinéa de cet article.

**

La discipline budgétaire s'appliquera pour la première fois aux dépenses de l'exercice budgétaire 1986 et, de ce fait, les procédures décrites ci-dessus devront être mises en œuvre déjà dans la seconde partie de l'année 1985.

Enfin, le Conseil a invité la Commission et le Parlement européen à examiner avec lui les moyens d'assurer la coopération nécessaire en vue d'une discipline budgétaire commune aux trois Institutions. Plus particulièrement, le Conseil est convenu de rencontrer une délégation du Parlement avant de prendre une décision sur le cadre de référence.

EN LISANT LES DOCUMENTS COMMUNAUTAIRES

Le bilan économique annuel 1984-85 (1)

Pierre MAILLET

Le problème primordial des économies d'Europe Occidentale est d'organiser une reprise durable de l'activité économique. Tout le monde est d'accord pour reconnaître que, même si un certain ralentissement de l'offre de main-d'œuvre peut apporter un allègement, seule une croissance soutenue est capable d'atténuer, puis de résorber le chômage, mais en même temps, on reconnaît que cette croissance doit se faire avec un profond renouvellement des techniques de production grâce à un gros effort d'innovation, afin de relever le défi des pays technologiquement les plus avancés et de soutenir la concurrence des nouveaux pays industrialisés. Il n'est alors pas étonnant que le Bilan économique annuel établi par la Commission tourne essentiellement autour de ce thème, qui revêt deux facettes essentielles : une analyse des aspects macro-économiques de cette évolution, une réflexion sur la politique souhaitable et la répartition optimale des compétences des divers acteurs économiques concernés, notamment les entreprises d'un côté, les puissances publiques de l'autre. Même si le Rapport est présenté de façon beaucoup plus classique, en neuf chapitres, c'est en regroupant les développements autour de ces deux aspects que nous allons en présenter les enseignements essentiels.

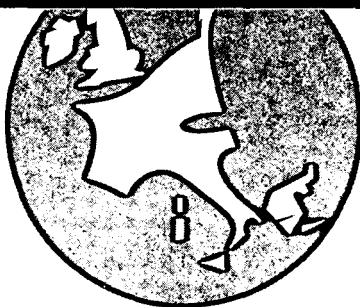
I. — Les modalités macro-économiques de la croissance

La variété des théories de la croissance est vaste, chacune privilégiant certains aspects. Notamment, certaines insistent sur la création de nouvelles connaissances comme point de départ nécessaire pour la fabrication de nouveaux produits et l'utilisation de nouveaux procédés. Ce rôle crucial de la recherche-développement a été développé dans d'autres documents de la Commission, notamment les rapports FAST : on peut se contenter ici de rappeler que, si l'effort global de RD de la Communauté ne semble pas disproportionné avec celui des deux grands concurrents, ce volume est nettement moins bien employé du fait des multiples duplications entre pays de la Communauté et une meilleure coordination, notamment des financements publics, permettrait une efficacité nettement plus forte d'ensemble. Quant au processus d'innovation proprement dit, on y reviendra plus loin.

Une seconde famille de théories centre son analyse sur le volume et le dosage des deux facteurs de production essentiels, le travail et le capital, notant en particulier que le progrès technologique ne peut se matérialiser que par des investissements, mais que certains investissements sont créateurs d'emplois (investissements de capacité) et d'autres destructeurs d'emplois (investissements de productivité) : un certain équilibre entre les deux est alors nécessaire pour maintenir ou rétablir le plein emploi. C'est cette démarche qui est utilisée dans plusieurs travaux récents de la Commission et qui aide à préciser l'ampleur de certains mécanismes d'ajustement.

Le schéma d'analyse est en définitive simple : il considère que la croissance de la production peut se ventiler entre trois origines : d'un côté une croissance homothétique des deux facteurs de production élémentaires (capital et travail), de l'autre une croissance de la productivité globale des facteurs, enfin une substitution d'un facteur à l'autre (en fait du capital au travail).

(1) SEC (84) 1744, reproduit dans *Economie européenne*, n° 21, novembre 1984.



Sur la période antérieure à la crise, l'emploi a augmenté au rythme de 0,2 % par an, avec une population en âge de travailler qui augmentait de 0,5 et une population active augmentant un peu moins vite (mais cette vision globale étant à nuancer fortement entre pays : dans certains, B, DK, UK, elle augmentait plus vite, du fait d'une hausse des taux d'activité, notamment féminins, par tranche d'âge, dans d'autres, elle augmentait moins vite : c'est notamment le cas de l'Italie).

Dans le même temps, le stock de capital a augmenté à un rythme rapide : 4,4 % par an dans l'industrie.

TABLEAU 1
Évolution de divers indicateurs économiques
de la CEE

	1973/60	1981/73	1985/81
Croissance du PIB	4,6	1,9	1,5
Emploi	0,2	0,0	-0,5
Formation brute de capital fixe en % du PIB	22,1	20,7	18,1
Production par personne occupée	4,4	1,9	1,9
Productivité globale des facteurs	3,5	1,2	1,2
Croissance du stock de capital par personne occupée	0,9	0,7	0,8
Stock de capital net dans l'industrie	4,4	2,1	
Efficacité apparente de l'investissement	0,21	0,09	0,08

La croissance s'explique ainsi à la fois par un « progrès technique » très élevé et une importante « substitution du capital au travail » (2). Concrètement, la croissance s'est faite par une forte amélioration des technologies disponibles et une intense utilisation de ces nouvelles techniques, grâce à un vigoureux effort d'investissement. Ce dernier a été suffisant pour que la création de nouveaux postes de travail (par extension des capacités de production) l'emporte sur la destruction (du fait du remplacement du travail par du capital) et donc que le volume de l'emploi puisse un peu augmenter, assurant

(2) La production Y est supposée déterminée par une fonction de production des deux facteurs capital K et travail L et un progrès technique (productivité globale des facteurs) évoluant de façon autonome. De façon très générale, on a ainsi :

$$Y = T(t) F(K, L)$$

On utilise souvent la forme suivante de la relation :

$$Y = Y_0 e^{\theta t} K^a L^{1-a}$$

où θ est le rythme du progrès technique, $1-a$ la part du revenu du travail et a celle du capital dans le revenu total.

Si on différencie et qu'on représente par des lettres minuscules les taux de croissance, on a :

$$y = \theta + a k + (1-a) l$$

qu'on peut écrire :

$$y = \theta + l + (k - l)$$

et on retrouve les trois origines de la croissance :

θ progrès technique autonome (croissance de la productivité globale des facteurs)

l taux de croissance du facteur qui croît le moins vite (en fait, le travail)

$k - l$ différentiel des taux de croissance du capital et du travail, qu'on appelle souvent (d'un terme pas absolument clair) substitution du capital au travail.

TABLEAU 2
Évolution de la production, du stock de capital
et de l'emploi

	EUR	USA	Japon
A — 1960-1973			
1. Produit intérieur brut	4,6	4,0	9,6
2. Emploi	0,2	1,9	1,3
3. PIB par personne employée	4,4	2,1	8,3
4. Stock de capital	4,0	2,9	3,5
5. Capital par personne employée	3,8	1,0	2,2
B — 1973-1983			
1. Produit intérieur brut	1,6	2,0	3,5
2. Emploi	-0,3	1,4	0,9
3. PIB par personne employée	1,9	0,6	2,6
4. Stock de capital	2,7	1,7	4,2
5. Capital par personne employée	3,0	0,3	3,3

ainsi le plein emploi (ou un quasi plein emploi, puisque le taux de chômage en 1973, bien qu'en hausse, reste à 2,5 % de la population active).

La période suivante se présente très différemment : la population en âge de travailler augmente un peu plus vite (0,7 au lieu de 0,5), la population active augmente nettement plus vite (0,6 contre 0,2), mais l'emploi diminue (-0,2), ce qui fait passer le taux de chômage de 2,5 à 11,0 en 1984 (là encore, la vision globale serait à nuancer fortement selon les pays).

Dans le même temps, le stock de capital a continué à augmenter, mais beaucoup moins vite (2,1 % par an au lieu de 4,4 dans l'industrie). Cela reflète la baisse du taux d'investissement qui, pour la FBCF globale, passe de 22 à 19 %. Enfin, la ventilation des origines de la croissance est sensiblement modifiée : la productivité globale des facteurs baisse à 1,2, mais le phénomène de substitution du capital au travail continue presque au même rythme. En d'autres termes, et présentés de façon ramassée, l'effort d'investissement de productivité ne se modifie guère, mais l'effort d'investissement de capacité diminue fortement : la création d'emplois ne vient plus relayer la destruction d'emplois. Le contraste entre les deux périodes est ainsi très net.

Il ne l'est pas moins entre l'Europe et les États-Unis. « Au cours des années 60, la population en âge de travailler, la population active et l'emploi ont augmenté aux États-Unis à des rythmes rapides et relativement synchrones (1,6 %, 1,7 % et 1,8 % en moyenne actuelle). Dans la seconde sous-période, tandis que se poursuivait la croissance de la population en âge de travailler, celle de la population active s'est notablement accélérée (2,3 % par an), par suite de la hausse des taux d'activité. Toutefois, contrairement aux résultats relevés en Europe, l'emploi a, lui aussi, progressé de 1,9 % et absorbé une part considérable de l'importante augmentation de l'offre de travail. Ainsi, tandis que, dans la Communauté, plus d'un million d'emplois ont été perdus entre 1970 et 1983, quelque 17 millions d'emplois étaient créés aux États-Unis ». Mais le contraste ne s'arrête pas là, contrairement à ce que suggèrent divers articles dans des journaux variés. En effet, les taux de croissance de la production par personne occupée sont beaucoup plus élevés en Europe : 4,4 contre 2,1 entre 1960 et 1973, 1,9 contre 0,5 entre 1973 et 1981, et la contribution des deux éléments générateurs de la croissance est, elle

aussi, radicalement différente ; en particulier, la substitution capital-travail est beaucoup plus faible aux Etats-Unis (et même nulle depuis 1973 et négative dans les années 81-85) : l'effort d'investissement (plus faible qu'en Europe) est orienté beaucoup plus vers la création de capacités et d'emplois, et moins vers l'accroissement de la productivité du travail. La comparaison Europe - Etats-Unis donne ainsi une vue totalement opposée suivant le point de vue adopté ; si on regarde l'évolution de l'efficacité, repérée par la productivité du travail, l'Europe a fait beaucoup mieux depuis un quart de siècle ; si on regarde la création d'emploi pour faire face à l'accroissement de la population potentiellement active, les deux espaces ont réussi de façon analogue dans les années 60, mais les Etats-Unis ont fait beaucoup mieux depuis dix ans. Peut-on en conclure que les Etats-Unis ont des réserves de croissance de productivité ? La question n'est pas simple, on peut toutefois remarquer qu'une partie importante des emplois ont été créés dans les services privés, c'est-à-dire dans des secteurs à faible productivité.

Cette vue contrastée entre efficacité et emploi se retrouve lorsqu'on cherche à préciser les causes de la détérioration de l'emploi.

On constate d'abord une baisse du taux d'investissement, passant de 22 % pendant les années 60 à 18 après 1980. Mais le taux de croissance du PIB s'est ralenti encore plus : aussi l'« efficacité apparente de l'investissement » a-t-elle fortement décliné (il faut toutefois noter que les chiffres sont relatifs à l'investissement brut, alors qu'il faudrait plutôt raisonner sur l'investissement net ; or on estime souvent que le renouvellement nécessaire accapare une fraction croissante du PIB). Enfin, on a vu plus haut que la substitution du capital au travail s'est poursuivie, malgré l'existence d'une main-d'œuvre disponible, c'est-à-dire donc à un moment où le phénomène d'adoption de techniques de plus en plus capitalistiques, nécessaire dans les années 60 du fait de la pénurie de main-d'œuvre, ne s'imposait plus du tout de la même manière.

On a donc à expliquer d'abord la baisse du taux d'investissement : il faut ensuite « déterminer dans quelle mesure la baisse d'efficacité de l'investissement et la propension aux investissements à faible intensité de main-d'œuvre proviennent de ce que les salaires unitaires réels dans la Communauté se sont élevés à un rythme plus rapide que le taux de croissance de la productivité globale en longue période ». Il semblerait d'abord que « la rentabilité du capital investi dans la Communauté ait suivi depuis 1969 une forte tendance à la baisse et qu'en 1981, elle soit tombée à la moitié de son niveau du début des années 60. En effet, le taux brut de rendement du capital des entreprises au prix de remplacement, qui s'établissait dans une fourchette de 10-12 % pour la période 1960-73, mais a baissé au cours des années suivantes, a marqué un creux (cyclique) de 6,5 % en 1981 où il est encore resté en 1982. Il devrait s'être redressé en 1983 et s'améliorer encore en 1984 et 1985. Malgré cela, le taux brut de rendement du capital est loin d'être revenu à son niveau d'avant 1973 en moyenne pour la Communauté, même après deux ans de reprise » (3). On peut ajouter l'effet dépressif de

l'accroissement de l'incertitude, qui dissuade les entreprises d'investir (notamment pour augmenter les capacités) et les rend réticentes à se financer par des fonds extérieurs.

D'autre part, on est amené à « conclure que l'accumulation de capital dans la Communauté et la perte d'efficacité de l'investissement depuis 1973 représentent dans l'ensemble la réaction des entreprises à la hausse rapide des coûts salariaux directs et indirects (y compris les charges de sécurité sociale) et au phénomène des rigidités du marché de l'emploi, qui grèvent les coûts (invisibles) du travail liés au recrutement, au licenciement, à la formation, etc. ». Cet aspect est analysé assez longuement dans le rapport, comme en témoignent les citations suivantes.

« Au cours des dix dernières années, plusieurs signes d'une détérioration continue du marché de l'emploi européen se sont manifestés. Depuis 1973, l'évolution du taux de chômage a commencé de se dissocier de l'évolution de l'activité économique. Entre 1975 et 1978, l'inflation a été nettement ralentie, tandis que s'accélérait la croissance du PIB, mais la hausse du taux de chômage ne s'est pas modérée. De même, après 1981, en dépit d'un freinage très marqué de l'inflation et malgré la reprise du PIB, le chômage s'est de nouveau aggravé. Il semble donc que le marché du travail européen n'ait pas subi seulement l'impact de deux récessions et les modifications du taux d'inflation, mais qu'il ait aussi été marqué par une rigidité accrue de ses structures et de son fonctionnement, de nature à empêcher les ajustements nécessaires ».

« L'accroissement du chômage classique tient, en ordre principal, au manque d'adaptation des salaires réels aux niveaux justifiés par les crises des années 1970 en matière de productivité et de termes de l'échange ».

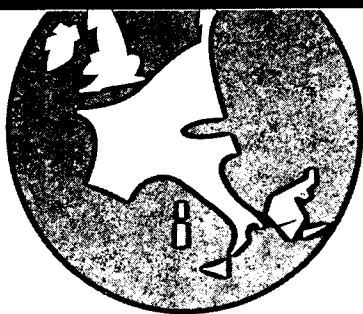
« Un examen plus détaillé du fonctionnement du marché du travail dans les pays de la Communauté permet de dégager plusieurs sources de rigidités : le processus de détermination des salaires, les coûts non salariaux, la fiscalité, le salaire minimal, l'assurance chômage, les règles appliquées en matière de recrutement et de licenciement, en matière de flexibilité de la durée du travail, en matière d'organisation du travail, d'hygiène et de sécurité, les règles relatives aux syndicats et au droit de grève, les régimes de pension, le marché du logement, la formation et l'éducation. Suivant les caractéristiques institutionnelles, le marché du travail dans les Etats membres a été dans le passé récent concerné dans une mesure variable par ces diverses rigidités » (4).

selon laquelle le déclin de la rentabilité dans la Communauté qui ressort des données DIW/BMW, en particulier depuis 1973, correspond pour l'essentiel à un processus d'intensification du capital. Cette intensification du capital s'explique principalement quant à elle par la substitution du capital au travail, stimulée sans doute par le fait que la rémunération réelle par personne employée depuis 1973 a progressé beaucoup plus vite que le taux de progrès technique.

(4) Il est intéressant de reproduire in extenso l'analyse présentée.

En premier lieu, en ce qui concerne les salaires réels, ce n'est pas seulement leur niveau mais aussi leur structure qui a pu constituer un obstacle à l'augmentation de l'emploi. La hiérarchie des salaires semble ne pas avoir partout tenu compte des conditions de rentabilité des entreprises ou des caractéristiques particulières des marchés du travail locaux ; dans plusieurs pays les augmentations salariales dans le secteur public constituaient pendant de longues années le principal point de référence. Dans d'autres pays, la diffusion des hausses de salaires négociées dans les industries plus fortement concentrées et syndicalisées

(3) Une analyse économétrique plus détaillée figure dans Jorgen Mortensen « Rentabilité, prix relatifs des facteurs et substitution capital/travail dans la Communauté, aux Etats-Unis et au Japon, 1960-1983 », *Economie Européenne*, n° 20, juillet 1984, qui conclut « En résumé, les données présentées dans cette section confirment assez nettement la thèse



Que tirer de tout ceci pour le futur ?

Une donnée de fait est importante, car elle marque une rupture avec l'évolution précédente : la population en âge de travailler, qui avait augmenté à un rythme de 0,7 % par an entre 1970 et 1983 (et même de 0,9 en 1983 et 1984 et encore de 0,5 en 1985), va plafonner

et/ou l'indexation a pu provoquer une augmentation des coûts salariaux sans rapport avec les autres variables économiques dans les autres secteurs. Dans plusieurs pays, la pression croissante des coûts non salariaux, tels que les contributions à la sécurité sociale, a sensiblement contribué à l'évolution du coût du travail et donc à rendre le problème salarial plus aigu, dans la mesure où elle a augmenté l'écart entre salaires réels nets et bruts ; ce phénomène a pu réduire la flexibilité de la négociation salariale, les employeurs faisant face à des coûts du travail nettement plus élevés que les salaires nets perçus par les employés.

La fiscalité elle-même a d'ailleurs pu constituer un élément de rigidité, surtout du côté de l'offre de travail, dans la mesure où la combinaison des taux marginaux élevés de taxation et des allocations d'assurance-chômage élevées peuvent dans certaines conditions accroître le volume du chômage en permettant une recherche plus longue et un allongement des périodes de chômage, en relevant le taux d'activité et en augmentant le niveau du salaire pour lequel un chômeur consent à reprendre le travail.

L'on peut également se demander si certaines règles relatives aux licenciements ont pu constituer un frein à l'embauche. S'il est indispensable que les travailleurs soient, dans ce domaine, protégés contre tout abus, il faut bien admettre que certaines difficultés ou délais excessifs en matière de licenciement, tels qu'on les constate par exemple en France, aux Pays-Bas ou en Italie, peuvent en fin de compte se retourner contre les travailleurs. Etant donné la difficulté d'adapter les effectifs à l'activité de l'entreprise, le recrutement en période d'expansion de la demande peut en être affecté — au profit de la sous-traitance, des heures supplémentaires ou du travail clandestin — et les investissements qui substituent du capital au travail sont ainsi encouragés ; en longue période, l'effet sur l'emploi peut très bien se révéler négatif, même si l'emploi s'est trouvé stabilisé au cours du cycle. En définitive, ce sont ceux qui se présentent pour la première fois sur le marché du travail ou qui le réintègrent après une période d'absence qui sont pénalisés.

Des retombées négatives de mesures initialement conçues à des fins de protection sociale peuvent également exister dans d'autres domaines. Aussi, des réglementations concernant le salaire minimal ont pu défavoriser l'emploi dans les catégories les plus faibles du marché du travail, notamment les jeunes et les femmes. Aussi, pour compenser ces incidences négatives, des systèmes de primes à l'embauche ont dû être instaurés et développés de plus en plus dans le but de réduire le coût embauche jeunes et d'accroître l'emploi des jeunes.

En ce qui concerne la durée hebdomadaire du travail, l'accent n'a pas toujours été mis suffisamment sur les conditions qu'il faut respecter pour que ces mesures ne se révèlent pas défavorables pour l'emploi. En particulier, on n'a peut-être pas suffisamment souligné que la réduction du temps de travail individuel doit s'accompagner d'une nouvelle organisation du travail à l'intérieur de la firme, qui permette un allongement du temps d'utilisation des équipements, et ce en excluant toute augmentation des coûts. Faute de telles conditions, la réduction du temps de travail risque d'allonger la liste des mesures neutres en courte période, mais défavorables pour l'emploi dans une optique moins restreinte.

Toujours dans le domaine de la durée du travail, des obstacles entravent encore dans plusieurs pays le développement du travail à temps partiel, malgré l'intérêt d'une grande partie des demandeurs d'emplois en particulier parmi les femmes. Dans certains cas, le travail à temps partiel n'est pas réglementé et présente des risques de discrimination ; dans d'autres cas, il est réglementé de telle façon qu'il entraîne des coûts excessifs pour l'employeur et décourage l'embauche.

La série des rigidités qui retardent l'ajustement sur le marché du travail pourrait s'allonger encore si l'on tient compte, par exemple, des sérieux obstacles à la mobilité professionnelle et géographique, tels que les droits acquis et non transférables — notamment dans le domaine des pensions, la réglementation du marché du logement ou la pénurie même de logements, les systèmes d'éducation et de formation professionnelle, trop souvent incapables à répondre à la rapidité des mutations technologiques.

(croissance annuelle de 0,1 % entre 85 et 90, puis très légère décroissance après) (5). Sur les taux d'activité, la prévision est évidemment plus difficile, car il s'agit de facteurs psychologiques et non démographiques. Les dernières années ont vu une décroissance des taux d'activité, mais « il semble bien que la décélération constatée n'est pas due à une réelle mutation sociale concernant, par exemple, l'attitude des femmes à l'égard du travail et impliquant un ralentissement durable, mais qu'elle a été provoquée essentiellement par les politiques visant à la réduction de l'offre.

En effet, la croissance de la population active ne s'est modérée substantiellement qu'en République fédérale d'Allemagne, en France, au Royaume-Uni et en Belgique, c'est-à-dire dans des pays où de telles politiques ont été menées de façon particulièrement active au cours des dernières années. Dans les autres Etats membres, par contre, la population active a continué de progresser au même rythme qu'auparavant, souvent plus rapide que celui de la population en âge de travail. Tel est le cas du Danemark, de la Grèce, de l'Italie et des Pays-Bas.

Si des mesures telles que l'avancement de l'âge de la retraite, la prolongation de la scolarité obligatoire ou les cours de formation postsecondaire continuent de se révéler opérantes en République fédérale d'Allemagne, où la population active aurait baissé en 1984, leur efficacité semble déjà avoir atteint ses limites dans les autres pays et en particulier au Royaume-Uni, où la population active aurait recommencé de s'accroître sensiblement en 1984.

Les observations qui précèdent donnent à penser que toute divergence d'évolution de l'offre effective de main-d'œuvre par rapport à l'offre potentielle n'est probablement que temporaire et qu'un véritable allègement de l'offre ne peut être attendu que d'une croissance moins rapide de la population en âge de travailler ».

Restent alors les deux autres éléments de la croissance. La hausse de la productivité globale des facteurs est évidemment liée à l'afflux des nouvelles connaissances et à leur utilisation, c'est-à-dire à l'effort de RD et à l'innovation. Sur le premier point, on note une certaine reprise de l'effort de recherche (dépenses de RD/PIB) dans la Communauté, qui devrait donc ouvrir une appréciable marge de jeu au renouvellement des techniques. Reste à l'exploiter. Cela passe par un effort d'investissement orienté vers la création d'emplois « un retour au plein emploi dans la Communauté nécessitera la mise en œuvre de politiques capables d'encourager une utilisation accrue de main-d'œuvre dans tous les secteurs de l'économie, mais aussi de favoriser un vigoureux développement des investissements afin d'accroître le taux de croissance du potentiel de production ». Quelle physiologie peuvent prendre ces politiques ?

II. — Les politiques à mener

Le débat est vif dans tous les pays occidentaux sur le type de politique économique à mener pour permettre une reprise économique durable. Les thèses théoriques s'affrontent et paraissent parfois complètement antago-

(5) Avec évidemment quelques écarts entre pays : ainsi la croissance sera de 0,5 % en France et 0,7 % aux Pays-Bas pendant la prochaine quinquennie.

nistes, tandis que les réalisations sont beaucoup moins contrastées. Cela tient à ce que les marges de jeu des diverses politiques sont beaucoup plus faibles, en réalité, que ne le laisse croire le débat idéologique, ce qui amène les gouvernements à utiliser de tout un peu, en termes savants à recourir à un *policy-mix* assez complet.

Il n'est pas question de reprendre ici le sujet dans son ensemble, mais seulement, à l'aide notamment d'éléments figurant dans le document de la Commission, de situer d'abord les marges de jeu actuelles des politiques macro-économiques en Europe, puis de présenter quelques réflexions sur la conception d'ensemble de la politique économique.

A — Les marges de jeu des politiques macro-économiques

La rapide croissance des dépenses publiques accompagnée par une forte augmentation des déficits, d'une part, l'environnement international d'autre part, apportent de sérieuses limitations à l'emploi des politiques macro-économiques classiques. Cela conduit à renforcer l'intérêt des politiques de l'offre.

a) La marge de jeu des politiques budgétaires

La décennie 1970 a été marquée dans tous les pays par une très forte augmentation des dépenses publiques exprimées en termes de PIB : le rapport de l'un à l'autre est passé entre 1970 et 1984 de 37,9 à 51,5 (et de 32,9 à 47,5 pour les emplois courants). Ce sont essentiellement les transferts courants qui sont à l'origine de cette progression (croissance de 7,5 points). Dans le même temps, le volume des ressources courantes (lui aussi en % du PIB) est passé de 38,2 à 46,1 : croissance forte, mais moins que pour les dépenses, d'où une détérioration du solde qui est passé de 0,3 à -5,4 % du PIB.

Plusieurs conséquences découlent de cette évolution :

— Tout d'abord, la charge des prélèvements obligatoires ne semble plus pouvoir augmenter. Certes, on ne sait pas clairement où est le plafond, mais on a le sentiment dans tous les pays que le niveau tolérable (du moins selon les psychologies actuelles) est atteint, voire même dépassé. Aussi la plupart des pays ont essayé pour 1985 de faire baisser cette charge, qui reviendrait à 45,8 pour la Communauté. La baisse est faible, mais ce qui est significatif est la volonté de casser un mouvement de croissance observé depuis un quart de siècle et qui s'était accéléré.

— Le volume de la dette publique paraît lui aussi avoir atteint des niveaux qu'il serait inopportun de dépasser, et ceci pour deux raisons, l'une économique, l'autre plus étroitement budgétaire. Il y a d'abord le classique effet d'éviction. « Aussi longtemps que la politique budgétaire n'est pas réorientée, le risque existe de voir le portefeuille d'actifs monétaires et financiers des agents se déséquilibrer de façon excessive au profit des titres publics. Les dangers d'éviction se renforcent alors qui poussent de nouveau à la hausse les taux d'intérêt et rendent encore plus difficilement supportables les déficits budgétaires. Il se peut également que la demande de titres publics soit insuffisante pour absorber l'offre au taux d'intérêt existant et que la hausse des taux nécessaires pour rencontrer cette offre excédentaire soit un obstacle important à l'investissement et à la croissance du secteur productif »

Il y a ensuite un effet de stock : lorsque le taux de déficit est disproportionné avec le taux de croissance (nominal) de l'économie, le poids du déficit public — et de la charge d'intérêt correspondante — devient de plus en plus lourd, et représente donc une charge fixe croissante dans les dépenses publiques. De fait, en 14 ans, la part des intérêts versés est passée de 2 à 5,3 % du PIB (et de 5 % à 10 % de l'ensemble des dépenses publiques). On peut enfin ajouter que si le pays finance son déficit public par des emprunts extérieurs, il se crée des difficultés pour assurer son équilibre extérieur.

« Dans la mesure où tous ces éléments entrent en jeu, une politique de déficits budgétaires dans la perspective d'un soutien à court terme de l'activité peut devenir contreproductive ».

« A l'occasion de brèves récessions, l'élargissement spontané des déficits budgétaires peut apparaître comme le relais nécessaire pour pallier la réduction de la demande interne des agents privés. Dès que l'économie est en phase de reprise et retrouve graduellement une croissance soutenue, le déficit budgétaire se réduit en pourcentage du PIB et le rapport de la dette publique au PIB voit sa progression se ralentir ou diminuer même, si le taux de croissance nominal est supérieur au déficit budgétaire exprimé en pourcentage du PIB. Ce scénario n'implique donc pas a priori de problème d'acceptabilité de la dette publique ».

Mais lorsque le taux de la dette publique atteint des niveaux élevés, et que les charges d'intérêt peuvent arriver jusqu'à dépasser le déficit budgétaire lui-même, il ne reste plus de marge de jeu pour pratiquer, si le besoin s'en fait sentir, une politique de relance par un déficit public accru. Certes, « il n'est pas aisé d'évaluer à partir de quel niveau la dette publique devient insupportable par rapport au PIB. Le point de rupture est déterminé par la demande de titres publics des investisseurs, les conditions financières générales, les taux d'intérêt et les anticipations des agents en matière de déficits budgétaires futurs, d'inflation et de croissance réelle. Plus que le niveau de la dette en proportion du PIB, encore que celui-ci soit déjà un indicateur de l'influence des problèmes de patrimoine en cas de variation de l'inflation, des taux d'intérêt ou de la croissance réelle, c'est sa variation et surtout son cheminement qui sont importants à examiner ».

Pendant les années qui ont suivi 1975, le déficit (qui oscillait entre 3 et 5,5 % du PIB) était contrebalancé par l'inflation qui allégeait le poids réel de la dette antérieurement constituée : de fait le niveau de la dette (en % du PIB) est resté stable aux alentours de 43-44 % jusqu'en 1980. Mais il atteint maintenant 59 % et la plupart des pays estiment qu'un gros effort de consolidation budgétaire, commencé en 1984, va être nécessaire pendant plusieurs années. La politique budgétaire par le jeu du déficit, ne va donc plus être disponible comme instrument de stimulation de l'activité économique.

b) La marge de jeu des politiques monétaires

« Le consensus qui s'est développé ces dernières années dans la Communauté sur le rôle de la politique monétaire semble être le plus explicite qui ait été réalisé depuis 1970. En effet, on s'accorde désormais largement pour estimer que la tâche de la politique monétaire est essentiellement d'œuvrer dans le sens de la stabilité interne et externe des monnaies communautaires. Cette orientation est compatible avec une croissance réelle



plus forte et des niveaux d'emploi plus élevés et en est d'ailleurs une condition nécessaire sans être suffisante ».

Une décélération régulière de l'expansion monétaire s'est amorcée en 1979 et, après quelques flottements en 1981, s'est poursuivie dans les années suivantes : les autorités monétaires ont réussi à respecter les objectifs quantitatifs qu'elles s'étaient fixés.

« Dans trois des Etats membres les plus grands, les objectifs monétaires continuent à être exprimés en termes de stock de monnaie (selon différentes définitions) et dans le quatrième (Italie) l'objectif traditionnel d'expansion du crédit total est maintenant complété par des mesures spécifiques visant à limiter la croissance de la masse monétaire au sens large ».

« Certains Etats membres plus petits ne publient pas d'objectifs quantitatifs et considèrent que leur engagement à l'égard du SME fournit une orientation suffisante pour la conduite de leur politique monétaire : en fait, eu égard à l'ouverture de leurs économies, les déséquilibres intérieurs se traduisent en général très rapidement par des pressions sur leurs taux de change bien que l'analyse des agrégats monétaires et de crédit demeure utile et même, dans certains cas, nécessaire ».

« La décélération de la croissance du stock de monnaie est allée de pair ces dernières années avec la réduction du taux d'inflation et la Communauté a atteint dans ce domaine un degré de convergence bien plus grand. Le recul progressif de l'inflation est la conséquence de nombreuses décisions dans tous les domaines de la politique économique : cependant, il a été indiscutablement renforcé par une prise de conscience générale que la politique monétaire est axée à moyen terme sur la réduction graduelle des taux d'expansion de la masse monétaire. Dans ce contexte, l'orientation anti-inflationniste des politiques monétaires quantitatives a constitué un élément important de soutien à une reprise durable. Tout en remplissant sa fonction essentielle qui était de réduire l'inflation, elle a laissé une marge suffisante pour la croissance réelle ».

Comment cette politique s'articule-t-elle avec la politique budgétaire et avec les données de l'environnement international ?

A la première question, la réponse est extrêmement différente d'un pays à l'autre. Dans certains, tels la Belgique, le rôle du secteur public dans le processus de création monétaire reste prépondérant, ce qui affaiblit gravement les possibilités d'emprunt du secteur privé. Dans d'autres, tels la RFA, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, l'évolution des prêts bancaires au secteur public s'est faite dans un sens favorable au secteur privé, et donc à la reprise économique. Toute atténuation du déficit budgétaire ne pourra à cet égard qu'améliorer la situation.

Les aspects externes sont beaucoup plus contraignants.

« Les taux d'intérêt tant nominaux que réels augmentent aux Etats-Unis depuis deux ans maintenant, reflet du conflit entre le déficit du budget fédéral et une politique monétaire non-accommodante. Du fait en partie que le dollar est la monnaie-clé dans le monde et, toutes choses étant égales par ailleurs, une monnaie particulièrement appréciée par les agents économiques de par le monde pour l'investissement et la détention de liquidités, le dosage de la politique économique aux Etats-Unis et les taux d'intérêt élevés dont elle s'est accompagnée ont provoqué la forte hausse du dollar pendant les cinq der-

nières années, hausse qui est allée bien au-delà de ce que les différentiels d'inflation durant cette période laissent envisager ».

Il en est résulté que « dans la Communauté, les taux d'intérêt ont été influencés de manière décisive par le niveau des taux pratiqués sur le marché du dollar, monnaie de réserve mondiale. Dans ces conditions, l'arbitrage international fixe des limites étroites à l'indépendance de la politique monétaire et celle de la Communauté ne peut être protégée que dans la mesure où la situation sur le marché des changes le permet ».

Plus précisément, la Communauté se trouve face au choix suivant : maintenir un lien étroit entre ses taux d'intérêt et celui des Etats-Unis, en vue d'éviter (ou de freiner) une hausse du dollar par rapport à l'Ecu, ou déconnecter les taux d'intérêt (notamment pour avoir des niveaux favorables à l'investissement) en acceptant en contrepartie des variations très importantes des taux de change, ce qui n'est pas sans inconvénient pour l'équilibre des paiements extérieurs, du fait que de nombreux prix des produits importés (notamment l'énergie) sont fixés en dollars (il est vrai que cette hausse du dollar facilite les ventes européennes sur le marché américain). C'est le second terme de l'option qui a été adopté ces dernières années, avec le double résultat d'écarts sensibles des taux d'intérêt (les taux d'intérêt réels à long terme présentant un écart de 2,5 à 3 points en 1983-84), et une forte hausse du dollar, passé de 0,695 Ecu fin 1979 à 1,12 en juin 1983 et 1,35 fin septembre 1984. « Le « décrochage » des taux d'intérêt de la Communauté et la dépréciation des monnaies européennes dont il s'est accompagné pouvaient être acceptés d'autant plus aisément que les tensions inflationnistes intérieures s'atténuaient de ce côté-ci de l'Atlantique tandis que les prix en dollars du pétrole et des autres matières premières baissaient ».

Mais le futur peut réserver de sérieuses difficultés. D'une part, l'incapacité du gouvernement américain à réduire tant le déficit du budget fédéral que le déficit extérieur risque, si la croissance se ralentit, d'obliger à maintenir fermes les taux d'intérêt à court terme, voire à les augmenter, d'où un dilemme délicat pour la Communauté. D'autre part, on ne peut exclure que les investisseurs en arrivent à estimer que le déficit des paiements américains n'est plus supportable et adoptent un comportement précipitant une chute du dollar : les capitaux flottants risquent alors de se reporter sur d'autres monnaies, notamment le D-Mark, créant ainsi de sérieux problèmes pour la gestion du SME.

Enfin, « le secteur privé de la Communauté européenne a besoin d'un environnement stable : c'est pourquoi il est souhaitable d'éviter des changements importants et rapides dans l'orientation de la politique monétaire. Cela signifie qu'il convient de mener une politique monétaire moins accommodante. A ce stade de la reprise, toute tentative visant à encourager une croissance rapide en modifiant subitement la politique monétaire dans un sens expansionniste risquerait de ranimer les tensions inflationnistes et de compromettre ainsi tous les résultats obtenus ces dernières années. Selon toutes

(6) Les gains de productivité découlant de l'exode de main-d'œuvre de secteurs à faible productivité (tels l'agriculture) ont été appréciables dans les années 60, mais deviennent beaucoup plus faibles aujourd'hui : en effet, ces transferts de main-d'œuvre, qui concernaient environ 0,6 % de la population active vers 1960 n'en concernent plus que 0,2 % aujourd'hui.

probabilités, cela entraînerait également une détérioration des positions des balances des paiements, qui, dans de nombreux cas, demeurent précaires et déboucherait rapidement sur une situation dans laquelle la politique monétaire devrait être fortement infléchi en sens inverse et ainsi sur le modèle du « stop and go » si préjudiciable aux flux d'investissements à moyen terme et, par voie de conséquence, aux perspectives d'expansion économique durable ».

c) La contrainte extérieure

Un double éclairage peut être porté sur cette contrainte par l'analyse des modalités de rééquilibrage de la balance des paiements courants et par celle de la compétitivité de l'industrie communautaire.

Au cours des dix dernières années, « l'évolution de la balance des opérations courantes de la Communauté et, d'une façon plus générale, de la balance des paiements mondiaux, a été dominée par le déphasage conjoncturel en Amérique du Nord et dans le reste du monde, déphasage consécutif à la mise en œuvre de politiques divergentes. Des modifications importantes des positions concurrentielles ont également joué un rôle considérable ».

Le déséquilibre provoqué par les chocs pétroliers a été résorbé essentiellement par la faiblesse du taux d'activité économique, subsidiairement par des exportations à destination des PVD non pétroliers qui n'ont pu être financées que par un recours massif à l'emprunt de la part de ces pays. La reprise économique aux Etats-Unis a stimulé le commerce mondial, mais la mise en œuvre de politiques économiques strictes, tant en Europe que dans les PVD (où elles étaient devenues indispensables) a aggravé le déphasage conjoncturel dans l'économie mondiale. « En 1984, ce tableau d'ensemble a été quelque peu modifié par une légère reprise de l'activité et des importations dans la Communauté, qui a accentué l'effet d'expansion exercé par les Etats-Unis sur les échanges mondiaux. L'activité économique dans les pays en développement s'est également redressée. Ces divers éléments ont permis une progression des échanges mondiaux après la stagnation enregistrée au cours de la période 1980-1983 ».

Mais la balance des opérations courantes de la Communauté n'en a pas profité, parce que les échanges commerciaux avec les Etats-Unis sont relativement modestes.

On peut affiner l'analyse en essayant de séparer l'effet de divers éléments sur l'équilibre des paiements courants. On sait que les échanges commerciaux entre pays sont commandés essentiellement par trois grandes variables : l'activité économique du pays acheteur (élément macro-économique par excellence), l'élasticité des flux par rapport à cette activité globale (dépendant fondamentalement de la structure des échanges par produits), le niveau des prix comparés (degré de compétitivité de l'économie considérée).

Le rapport de la Commission fournit des informations intéressantes sur les divers éléments. C'est ainsi notamment qu'il calcule un solde « non conjoncturel » destiné à isoler l'effet des décalages conjoncturels entre un pays et ses partenaires : on voit que, pour 1984, ces décalages conjoncturels ont favorisé l'Allemagne et l'Italie, mais gêné les Pays-Bas, le Danemark et surtout le Royaume-Uni (un pays est « favorisé » en termes de solde exté-

rieur si sa reprise économique est décalée par rapport à celle de ses partenaires).

Sur la structure des échanges avec les deux grands concurrents, dont l'activité économique est de première importance pour la conjoncture mondiale, le rapport souligne deux caractéristiques importantes. Avec les Etats-Unis, la structure des échanges est assez diversifiée, avec dans les deux sens des produits, dont la demande est en croissance forte ou modérée : mais du fait de leur nature, ces courants d'échange sont affectés assez différemment par la hausse du dollar : les produits intermédiaires et les produits de consommation courante (qui représentent près de la moitié des exportations de la Communauté) bénéficient d'un dollar élevé, tandis que les exportations des Etats-Unis, plus à base de biens d'équipement, en profitent moins. Cela explique, au moins pour partie, l'amélioration nette du solde CEE-USA (le déficit structurel a fait place à un équilibre approximatif), mais la situation est susceptible de se retourner et l'amélioration est donc fragile.

Avec le Japon, on a au contraire une structure des échanges beaucoup plus typée. « Le Japon exporte en Europe des produits pour lesquels la demande est en croissance alors que la Communauté Européenne commercialise des produits à faible valeur ajoutée dont la demande est stagnante. Sauf modification structurelle, la position de la Communauté vis-à-vis du Japon devrait donc continuer à s'affaiblir ».

En ce qui concerne la compétitivité, la vision qui se dégage de plusieurs études menées dans les deux ou trois dernières années n'est pas claire. Si on regarde l'évolution de la productivité par travailleur ou la productivité globale des facteurs de production, l'Europe fait nettement meilleure figure que les Etats-Unis (mais moins bonne que celle du Japon). Si par contre, on regarde la production, les échanges et le taux de couverture des biens de technologie avancée, la situation relative de l'Europe a plutôt tendance à se dégrader vis-à-vis des Etats-Unis et surtout vis-à-vis du Japon.

L'impression d'ensemble est alors loin d'être nette, mais mène néanmoins à la conclusion qu'une certaine réorientation structurelle de l'appareil productif européen vers des produits à forte valeur ajoutée, à haut niveau de technologie, à demande mondiale fortement croissante serait de toutes façons bénéfique.

B — La conception d'ensemble de la politique économique

Des analyses précédentes, la Commission a tiré la conclusion, exprimée nettement dans le Rapport économique annuel 1984-1985 (analysé dans le précédent numéro de cette Revue), qu'il faut recourir à tout un ensemble d'instruments de politique économique, à utiliser simultanément. Une telle conclusion nous paraît hautement pertinente. Elle est loin des attitudes de certains théoriciens qui prônent le recours à une certaine conception monolithique, qui serait à mettre en œuvre de façon radicale et exclusive. Mais elle doit en même temps être précisée, en ce qui concerne le rôle respectif des divers acteurs économiques.

Conclusion pertinente. Les instruments classiques de politique économique (notamment monétaire et budgétaire) ont vu se contracter leur possibilité de mise en œuvre et leur efficacité. On a déjà précisé plus haut les limites des marges de jeu de telles politiques, mais on peut ajouter deux autres ensembles de considérations :



• la mise en relations étroites des économies des divers pays membres rend chacune de ces économies plus sensible à la conjoncture des autres et donc aussi aux politiques économiques qui y sont menées. C'est la raison fondamentale des efforts croissants faits depuis plusieurs années pour renforcer la compatibilité de ces politiques, en intensifiant les consultations et collaborations prévues aux articles 103 et 105 du Traité et qui doivent favoriser la convergence requise par le bon fonctionnement du SME ;

• si une partie de la politique économique vise à aider les acteurs économiques à faire ce qu'ils souhaitent (aides à la recherche, subventions à l'investissement, création d'infrastructures, etc.), une notable partie vise au contraire à modifier le comportement de ces acteurs et à l'écarter de ce qu'il serait spontanément : il n'est alors pas surprenant que ces acteurs cherchent à se défendre, à contourner l'obstacle, à contre-attaquer, réduisant ou neutralisant l'efficacité des instruments classiques (7). Il devient alors nécessaire de compléter les mesures classiques de politique macro-économique par des actions à caractère plus structurel, cherchant à modifier plus en profondeur les comportements des acteurs décentralisés. La politique structurelle devient ainsi un complément nécessaire de la politique conjoncturelle.

Mais cet élargissement de la politique économique peut se faire selon deux voies radicalement différentes :

• l'une consiste à multiplier les interventions ponctuelles pour empêcher les acteurs de contourner les obstacles que la politique économique veut dresser devant eux (en matière monétaire, cela mène par exemple à un encadrement rigide du crédit) et pour forcer les acteurs à suivre un chemin fixé à l'avance. C'est largement la voie qui a été suivie depuis une vingtaine d'années, avec une incroyable multiplication des réglementations de toutes sortes, la plupart d'entre elles étant destinées à pallier les effets pervers de celles qui les avaient précédées. Un large mouvement d'opinion commence à critiquer cette voie, considérant qu'elle ne peut être qu'une impasse et qu'elle ne peut mener qu'à l'inefficacité, sans rapprocher durablement des objectifs visés par les diverses mesures prises. C'est largement la position prise dans le Rapport économique annuel 1984-85 (8) par la Commission sortante ;

• l'autre voie vise au contraire à stimuler le fonctionnement du marché et à miser sur la confiance dans le dynamisme des acteurs pour renforcer l'efficacité économique, l'intervention publique ne trouvant sa raison d'être que d'une part pour assurer le bon fonctionnement du marché (car celui-ci est loin d'aller de soi, contrairement à ce qui est écrit par des tenants inconditionnels de l'idéologie néolibérale), d'autre part pour rapprocher de divers objectifs sociaux (liés tout particulièrement à la répartition des revenus et à la réduction des disparités de niveau de vie). C'est donc la voie d'une certaine déréglementation ou d'un assouplissement des réglementations existantes, mais pour être vraiment efficace, cette réglementation ne doit pas se faire au coup par coup, en ordre dispersé, mais doit répondre à un fil directeur clair, axé sur l'idée du bon fonctionnement du marché.

Cette voie est certainement beaucoup plus difficile à suivre que l'autre à court terme, car la plupart des réglementations répondent à la demande de groupes de pression (il y a sur ce point accord objectif entre les administrés et la bureaucratie). La déréglementation répond peut-être dans son ensemble à une aspiration diffuse (« Le rejet de l'Etat »), mais se heurtera en chacun de ses points à des oppositions farouches (9). Il serait intéressant que la Commission, forte de sa connaissance comparée des divers pays membres, fasse à ce sujet des propositions concrètes allant plus loin que celles, déjà intéressantes, esquissées dans le dernier Rapport économique annuel (10).

Un point est particulièrement développé, c'est le rôle du niveau des salaires réels dans le fonctionnement de l'économie, tant en termes d'efficacité économique qu'en termes d'emplois. Il s'agit d'un sujet abondamment traité dans la littérature économique théorique et qui est illustré ici par des études concrètes. Le niveau des salaires réels intervient de deux façons essentielles : d'une part sur le partage fonctionnel des revenus, qui va influencer le volume de l'épargne disponible ; d'autre part sur le rapport coût du travail/coût du capital, qui influe sur le choix des technologies, plus ou moins capitalistes, et donc le niveau de l'emploi. En d'autres termes, cet élément va commander à la fois le volume global et la nature de l'investissement.

Sur le partage fonctionnel des revenus, on constate que la part salariale (y compris un revenu imputé aux travailleurs indépendants) a eu tendance à augmenter après 1973 (passant de 74,4 du PIB au coût des facteurs pour la période 1961-1973 à 76,3 pour 1974-1981) avec comme contrepartie une réduction de la part des profits. L'effet sur l'investissement est double : d'une part le taux global d'épargne de l'économie baisse, d'autre part la fraction de cette épargne totale constituée par les ressources d'autofinancement diminue, à un moment où l'incertitude accrue sur le futur renforce la volonté des entreprises de ne financer qu'une fraction de leurs investissements par des fonds extérieurs. La baisse de la part salariale observée depuis 1982 (on escompte 74,4 pour 1985) est de bon augure pour une reprise des investissements : certes, l'épargne nationale brute (en % du revenu disponible brut) demeure en 1985 très inférieure à ce qu'elle était en 1970 (20,7 contre 25,4), mais marque néanmoins une certaine reprise par rapport au creux de 1982-1983 (19,3) et surtout la part de l'épargne des entreprises dans le total a augmenté : « le taux d'épargne brut des entreprises est passé de 42 % en 1981 à 50 % (estimation) en 1984 et la désépargne des administrations publiques devrait avoir légèrement diminué en 1984 et devrait baisser sensiblement en 1985. Ces pourcentages attestent des efforts faits ces dernières années pour réajuster les économies de la Communauté en réorientant au profit des activités productives une partie des ressources financières affectées à la consommation privée et publique ».

(9) Ainsi, M. Schlüter, arrivé au pouvoir au Danemark fin 1982 « fortement résolu à déréglementer et à dénationaliser l'économie », selon la formule d'un responsable du Ministère des Finances, a dû modérer fortement la portée de ses projets devant le tollé de protestations qu'ils ont suscités.

(10) Des réflexions très profondes sur ce sujet figurent dans l'article d'André Giraud. Comment faire de nos idées une réalité ? « Le Figaro », 21 janvier 1985.

(7) C'est la transposition, dans le domaine économique, de la lutte séculaire entre l'obus et la cuirasse ou plus récemment entre les missiles et la défense anti-missile.

(8) Résumé dans le n° 285 de la *Revue du Marché Commun*.

La seconde question est relative à l'orientation de l'investissement et ici joue de façon décisive l'évolution du rapport coût du travail/coût du capital. On a indiqué plus haut que l'investissement en Europe s'est largement fait dans le sens d'une substitution du capital au travail et que ceci contraste fortement avec l'expérience américaine (alors que, traditionnellement, on considère l'économie des Etats-Unis comme caractérisée par une forte richesse en facteur de production capital) (11) et que cette orientation de l'investissement, néfaste à l'emploi, est due largement à un niveau des salaires réels trop élevé. Aussi, à l'aide de modèles nationaux, articulés entre eux dans le modèle Eurolink, les services de la Commission ont-ils tenté d'explorer les effets d'une réduction de salaire nominal. Les résultats doivent être pris avec d'autant plus de prudence que les schémas théoriques sous-jacents à la modélisation sont fort différents

d'un pays à l'autre : le rapport met donc fortement en garde contre une utilisation inconsidérée des résultats numériques et une comparaison hâtive des chiffres entre pays. Sous ces importantes réserves, on peut néanmoins dégager deux impressions : la baisse du salaire nominal exerce sur l'emploi des effets en sens variés qui, en solde, paraissent plutôt favorables : mais (et cela n'a rien de surprenant), cet effet est beaucoup plus net si on associe à la baisse du salaire nominal des mesures de soutien du PIB (par exemple par l'investissement public) : on retrouve l'idée, exprimée plus haut, qu'il est souhaitable de mettre en œuvre simultanément toute une palette d'instruments. Enfin, si les mesures sont prises dans tous les pays au lieu d'être prises isolément dans un pays, le même effet sur le PIB et l'emploi peut être obtenu avec un déficit budgétaire plus faible : quand on rapproche ce résultat de ce qui a été dit plus haut de l'extrême difficulté qu'il y a à poursuivre une politique de déficit budgétaire dans la plupart des pays, on voit tout l'intérêt qu'il y a à mener des actions coordonnées au niveau communautaire.

(11) Cf. par exemple, les travaux à l'origine du célèbre « paradoxe de Leontief ».

PERSPECTIVES DE TRAVAIL POUR LE PARLEMENT EUROPÉEN ÉLU LES 10-11 JUIN 1984

par MM.
Jean-Pierre COT
Pierre BERNARD REYMOND
Jim ELLES
Giovanni CERVETTI
Jean-François DENIAU
Alain JUPPE
François ROELANTS DU VIVIER

Contributions présentées
par Yvon QUINTIN

*administrateur au Secrétariat général
du Conseil des Communautés européennes*

Les 14-17 juin 1984, 199 485 841 personnes ont voté en Europe pour l'élection des membres du Parlement européen, soit un taux de participation de 62,5 % et un accroissement du nombre de votants par rapport à 1979 d'un peu plus de sept millions. Ce taux de participation assez fort recouvre toutefois des situations assez disparates allant de 92 % en Belgique, 88 % au Luxembourg et 83 % en Italie, pays où le vote est obligatoire, à 32 % au Royaume-Uni.

Le Parlement élu à cette occasion peut se caractériser :
— par un important renouvellement du personnel politique ;
— par une grande stabilité des forces politiques.

A) Renouvellement du personnel politique

Sur un effectif de 434 parlementaires, le Parlement européen comporte 226 nouveaux membres, soit un peu plus de la moitié des sièges (1).

Cet afflux de sang nouveau s'est peu fait ressentir au niveau des groupes, en effet deux groupes n'ont pas changé de Président (groupe des démocrates européens et groupe du rassemblement des démocrates européens de progrès). Sur les quatre groupes qui ont procédé à un changement de leur Présidence, trois ont fait appel à des personnalités qui faisaient déjà partie de l'ancien Parlement (groupe socialiste, du PPE et groupe libéral), un seul élisant un nouveau parlementaire (groupe communiste et apparentés).

En revanche les organes du Parlement ont connu un profond renouvellement :

— huit des membres de l'actuel Bureau qui comporte outre le Président douze membres, ne siégeaient pas dans l'ancien Bureau ;

— le collège des questeurs qui comprend cinq membres comporte trois membres qui n'y siégeaient pas auparavant ;

— sur 18 commissions qui existaient dans l'ancien Parlement, 16 ont changé de Président.

B) Stabilité des forces politiques

Une étude établie par les services du Parlement européen a fait ressortir un très fort coefficient de stabilité électorale :

1. Italie	0,06
2. Allemagne/Grèce	0,08
4. Danemark	0,12
5. France	0,13
6. Pays-Bas/Luxembourg	0,16
8. Royaume-Uni	0,18
9. Belgique	0,25
10. Irlande	0,33 (2)

Cette stabilité se retrouve évidemment au sein du Parlement européen dont l'ordre d'importance numérique des groupes politiques reste le même avant et après les élections, avec toutefois une certaine fluctuation du nombre de leurs membres.

(1) Différents autres renseignements sur la composition du nouveau Parlement sont donnés en annexe (Origine : Service de presse du Parlement européen).

(2) Ce coefficient est obtenu sur la base du critère suivant : total des sièges perdus ou conquis par les différentes tendances politiques divisé par le nombre de sièges à répartir. Le tableau est présenté à partir des pays les plus stables vers les pays les plus fluctuants (Origine : *Tribune pour l'Europe*, n° 7/84 du 27 juillet 1984).

Répartition du Parlement européen :

1 : Par groupe

	Nombre de députés	Députés sortants
Groupe socialiste	130	124
PPE	110	117
Démocrates européens	50	63
Communistes et apparentés	41	48
Groupe libéral et démocratique	31	24
RDE (ex DEP)	29	22

2 : Les sortants, les femmes, les doubles mandats, l'âge moyen des députés européens.

Pays	Sièges	Membres sortants 1984	Femmes députés 1979*		Députés exerçant un double mandat parlementaire 1984		Age moyen 1979*
Rép. fédér. d'Allemagne	81	56	16	12	1	28	49,0
Grèce	24	6	2	2 ⁽¹⁾	5		56,9
France	81	34	17	18	6	22	51,8
Irlande	15	7	2	2	8	13	54,3
Italie	81	35	8	11	16	21	56,2
Luxembourg	6	1	1	1	5	6	51,7
Pays-Bas	25	14	7	5	—	2	48,5
Royaume-Uni	81	51	12	11	7	9	48,0
Belgique	24	13	4	2	—	18	46,8
Danemark	16	11	6	5	1	6	50,2
Total	434	228	75	69	49	125	50,5 ⁽²⁾

Doyen d'âge : M. Nikolaos Gazis, né le 27 juin 1903 à Trikala. Elu sur la liste du Pasok en Grèce.

Benjamin : M. Benny Harlin, né le 1^{er} 1957 à Stuttgart. Elu sur la liste des Verts en Allemagne.

* Situation au 17.7.79

(1) Pour la Grèce est prise en considération la date du 1.1.1981

(2) Contre 54,6 en 1979.

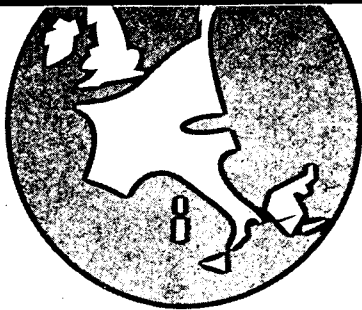
3 : Ventilation des députés selon le secteur d'activité (1)

Secteur d'activité	
Enseignement	73
Administration publique	56
Activité industrielle/commerciale	50
Médias	44
Profession libérale/indépendante	41
Agriculture	23
Métier manuel	18
Métier scientifique	15
Arts et lettres	8
Syndicalisme	7
Fonction religieuse	6
Divers (2)	93
	434

Le « groupe dominant » paraît être, en France, les fonctionnaires, en Allemagne, les enseignants, au Royaume-Uni, le monde de l'industrie et du commerce. En Italie, les journalistes sont particulièrement nombreux.

(1) Le tableau a une valeur purement indicative. De nombreux députés ont en effet plusieurs activités. Ceux pour lesquels les indications biographiques ne réfèrent qu'à leur carrière politique ont été rangés dans la catégorie « Divers ».

(2) Ont été notamment rangés parmi les « Divers » les députés pour lesquels des indications relatives à une profession indépendante de la carrière politique faisaient défaut.



Cependant trois faits politiques majeurs sont à souligner :

— pour la première fois depuis sa création le groupe libéral ne comporte pas de membres allemands. Egalement et malgré un score plus qu'honorable les libéraux britanniques ne sont toujours pas représentés au Parlement européen ;

— l'apparition du groupe « Arc en ciel » qui regroupe notamment des parlementaires s'inspirant du mouvement écologiste, mais aussi des anti-marketers danois ;

— l'apparition du groupe des droites européennes due à la forte poussée de l'extrême droite en France, l'extrême droite italienne étant déjà représentée par quatre parlementaires dans l'ancien Parlement.

Dès l'ouverture des travaux du Parlement européen dans sa nouvelle composition, nombre d'orateurs ont insisté sur la gravité de la crise que connaît selon eux la Communauté.

Il semble intéressant de connaître — sur la base d'un questionnaire — l'opinion de nouveaux parlementaires sur l'évolution de la Communauté et sur le rôle du Parlement européen dans cette évolution. Sept nouveaux parlementaires appartenant aux principaux groupes politiques ont accepté de répondre à ce questionnaire. Ils sont présentés ci-après par ordre d'importance numérique des groupes politiques auxquels ils appartiennent.

Réponses des nouveaux membres du Parlement européen

PREMIÈRE QUESTION : Il résulte de l'Eurobaromètre, établi quelque temps avant les décisions des 14-17 juin 1984 que 71 % des personnes interrogées sont « très pour » ou « plutôt pour » les efforts qui sont faits pour unifier l'Europe occidentale. Cependant les thèmes développés au cours de la campagne ont été dans la plupart des Etats membres des thèmes nationaux et 59 % seulement du corps électoral s'est rendu aux urnes. Comment expliquez-vous cette distorsion ?

J.P. Cot

La raison en est simple : l'Europe n'existe pas ! En tant que Communauté politique suscitant un lien d'allégeance directe, elle a encore du chemin à faire. Aussi les enjeux nationaux éclipsent-ils sans mal l'enjeu européen dans une élection au suffrage universel direct.

Ajoutons que le Parlement européen est une institution très mal connue de nos concitoyens. On n'en perçoit pas les pouvoirs, le pouvoir. Des lors, pourquoi se dé-ranger ?

P. Bernard-Reymond

Ces constatations ne sont contradictoires qu'en apparence.

Je note, en premier lieu, que la construction de l'Europe est une idée très largement majoritaire sur notre continent — c'est l'essentiel.

Par ailleurs, nous ne pouvons être surpris que nos concitoyens perçoivent encore mal le rôle du Parlement dans l'œuvre d'unification européenne puisqu'on ne leur en parle qu'une fois tous les cinq ans ! Il y a de ce point de vue d'énormes progrès à faire ; cette question doit être l'une des préoccupations majeures de notre assemblée au cours de la présente législature.

Quant au caractère national qu'ont pris les débats de la récente campagne électorale dans tous les pays, il n'est pas étonnant que des traditions multiséculaires soient plus ancrées dans les peuples que des traditions beaucoup plus récentes ; n'oublions pas que nous n'en sommes qu'à la deuxième élection au suffrage universel.

Le rythme de l'histoire n'est pas celui de la vie des hommes, soyons patients, confiants et actifs ; le résultat de trente ans de construction européenne est déjà très important ; dans toute l'histoire de l'humanité, il n'existe pas d'exemple de nations ou de continents qui se soient unifiés dans la paix et la démocratie aussi rapidement que l'Europe d'aujourd'hui.

J. Elles

(M. Elles a répondu sous la forme d'article au questionnaire qui lui était soumis. Nous le publions à la fin de ce texte, voir page 152).

G. Cervetti

La contradiction a une explication très simple. En effet, il y a d'une part, une volonté unitaire étendue d'autre part, il y a une méfiance envers les forces qui ont tenté de diriger un processus d'unification et qui, en substance, ont échoué. Ainsi, il est nécessaire que de nouvelles forces prennent en main le drapeau du renouveau et de l'unité de l'Europe. Nous, de notre part, nous entendons être les animateurs et les protagonistes d'une alliance entre le mouvement ouvrier et les forces démocratiques pour surmonter la crise qui tenaille actuellement l'Europe et sa construction.

J.F. Deniau

Ce résultat est regrettable mais dans une certaine mesure normal. D'abord parce que dans un pays comme la France l'élection européenne s'est située dans un contexte de politique intérieure très tendu et comme la seule consultation électorale générale entre 1981 et 1986. Il était inéluctable que dans ces conditions les Français saisissent l'occasion d'exprimer leur opinion et d'abord sur les thèmes nationaux.

Mais comme le même phénomène s'est produit à peu près dans toute l'Europe il y a donc des raisons plus larges qui tiennent à la nature même de la construction européenne et à ses défauts actuels.

Il y a 25 ans chacun pouvait comprendre la nécessité de « faire l'Europe », comme on disait, et le but des traités : après deux guerres mondiales nées en Europe et plus particulièrement d'un conflit entre la France et l'Allemagne, il s'agissait de créer une solidarité de fait qui empêche physiquement tout conflit militaire entre nos deux pays. Il s'agissait aussi, par l'union des pays européens, de recréer les bases d'une prospérité économi-

que et la possibilité de faire entendre notre voix sur le plan mondial. Ces objectifs ont été en partie atteints, mais aujourd'hui ils ne sont plus perçus comme des nécessités en raison même des progrès qui ont été accomplis. L'Europe désormais manque dramatiquement d'objectifs clairs positifs et directement compréhensibles par nos opinions publiques. Il est frappant de voir d'ailleurs que les seuls exemples que connaisse l'opinion sont soit négativement les difficultés budgétaires ou agricoles, soit sur le plan positif des réalisations effectuées entièrement en dehors des traités européens comme la fusée Ariane ou l'avion Airbus.

A. Juppe

Cette distorsion était inévitable. Dans toute démocratie, lorsque le peuple est appelé à voter, il est inévitable — je dirai même : il est légitime — qu'il en profite pour exprimer ce qu'il pense de la manière dont il est gouverné.

L'enjeu national, le 17 juin, était donc indissociable de l'enjeu européen, et on l'a bien vu, à des degrés divers, dans tous les pays de la Communauté.

Ce qu'il fallait faire, ce n'était pas nier la coexistence de ces deux enjeux ; c'était au contraire les lier, montrer à quel point le redressement économique de chacune de nos nations passe par le redressement et l'harmonisation des politiques économiques de l'ensemble communautaire. De ce point de vue, nous aurions pu être, c'est vrai, plus convaincants.

M. Roelants du Vivier

Tout le monde, ou presque, est « pour » l'Europe, comme tout le monde est « pour » la paix. Dans ce contexte, l'unification de l'Europe est un objectif sympathique auquel chacun souscrit, puisqu'il n'est pas question à ce stade des modalités de cette unification.

Même si les écologistes ont été pratiquement les seuls à proposer des programmes et des thèmes strictement européens au corps électoral, il est vrai d'autre part que les thèmes nationaux ont été généralement exploités par les différentes formations politiques en présence. Si désaffection de l'électorat il y a eu, celle-ci est due en partie à mon sens au fait qu'en voulant conquérir les électeurs par des thèmes nationaux, les hommes politiques ont finalement eu tort. L'opinion sait que l'Europe est un enjeu : mais chacun s'ingénie à lui rendre ardue la compréhension de cet enjeu. Peuvent être considérés comme coupables, au même niveau, les membres du Parlement européen, trop peu en contact avec l'opinion, la presse, et le système institutionnel européen lui-même ; enfin, l'absence de symboles d'identité européenne.

DEUXIÈME QUESTION : Dans un arrêt la Cour de Justice des Communautés européennes a déclaré : « la consultation est le moyen qui permet au Parlement de participer effectivement au processus législatif de la Communauté. Cette compétence représente un élément essentiel de l'équilibre institutionnel voulu par le traité. Elle est le reflet, bien que limité, au niveau de la Communauté, d'un principe démocratique fondamental selon lequel les peuples participent à l'exercice du pouvoir

par l'intermédiaire d'une assemblée représentative ». Toutefois le Parlement européen, élu en 1979 a consacré une bonne partie de son temps aux résolutions d'initiative. Quel jugement portez-vous sur cette pratique et considérez-vous qu'elle doive être poursuivie ?

J.P. Cot

Le Parlement européen n'a guère de compétence législative directe pour l'heure. Il me semble donc bon qu'il se saisisse, de sa propre initiative, des problèmes qui lui paraissent présenter un intérêt politique, plutôt que de se laisser enfoncer dans un rôle consultatif technique dont il en sortirait plus. Il a la liberté d'imaginer, le temps de réfléchir ; qu'il en fasse profiter la Communauté.

P. Bernard-Reymond

Je crois au principe de la séparation des pouvoirs : l'exécutif doit gouverner, le parlement contrôler et demain légiférer. Certes, dans une entité comme l'Europe, qui est en cours d'élaboration, qui n'est pas un état et qui n'a pas encore une véritable constitution, il faut admettre que les attributions des différentes institutions soient définies de façon plus souple pour permettre les évolutions nécessaires, mais on ne doit jamais perdre de vue ce principe de base sur lequel repose la salubrité et l'efficacité d'une démocratie.

Dès lors, je pense que le rôle d'initiative — que l'on ne saurait contester à un parlement mais qui, à l'époque moderne, appartient plus à l'exécutif — ne doit pas faire oublier le caractère essentiel du contrôle et de la concertation ; il y va de l'équilibre des institutions et donc de la solidité de la construction européenne.

J. Elles (voir infra)

G. Cervetti

Le Parlement doit continuer à avoir son rôle de grande assemblée politique démocratique. Toutefois, si l'on veut surmonter la crise actuellement existante et reconnue de tous côtés, on doit créer un nouvel « équilibre institutionnel » dans lequel le Parlement se voit reconnu le rôle qui effectivement lui est dû et qui est déjà indiqué dans le projet de Traité approuvé par l'Assemblée de Strasbourg en mars 1983.

J.F. Deniau

Cette pratique devrait être poursuivie mais avec des méthodes totalement différentes. Il est normal qu'un Parlement élu au suffrage universel direct se saisisse lui-même de questions quand elles touchent à l'avenir de la Communauté ou encore à des principes fondamentaux qui sont la base de notre civilisation et qui justifient la construction européenne elle-même. Ainsi, le Parlement a voté de nombreuses résolutions sur les atteintes aux droits de l'homme. Malheureusement il en vote trop, sans tri préalable et encore une fois sans ligne politique claire et compréhensible. L'opinion publique ne peut pas suivre son action et s'y intéresser réellement. La pratique de résolutions d'initiative devrait être totalement modifiée pour être fondée désormais sur des choix politiques nets en ce qui concerne le continu des politiques à mettre en place et les critères d'une action européenne.



A. Juppe

J'ai toujours pensé qu'en matière institutionnelle il ne fallait pas mettre la charrue avant les bœufs : il faut d'abord créer une conscience communautaire, et ensuite l'incarner dans des institutions.

Il est vrai que le processus est complexe et itératif. Pour l'instant, le Parlement cherche à affirmer son existence, ne serait-ce que par des « résolutions ». C'est souvent frustrant, mais c'est une étape nécessaire. Le temps est sans doute proche où l'étape suivante — celle de l'extension des pouvoirs propres — devra être franchie.

M. Roelants du Vivier

Cette question reflète une contradiction incroyable ! Elle semble admettre que le Parlement constitue l'expression représentative de la Communauté tout en laissant entendre que l'assemblée ne se contente pas de son rôle consultatif et qu'elle se disperse en actions d'initiative.

Un Parlement doit pouvoir être l'organe législatif de l'espace sur lequel il a juridiction. Tant que ce fait ne sera pas accepté, il se battra, comme l'ont fait tous les parlements nationaux au 19^e siècle, pour obtenir l'intégralité du pouvoir législatif.

TROISIÈME QUESTION : *De manière plus générale il existe souvent un très grand décalage entre les positions prises sur un même sujet par le Parlement européen et le Conseil. D'aucuns qualifient ces positions de l'« Europe de l'idéal » et de l'« Europe des réalités ». Ce décalage se constate, toutes tendances politiques confondues qu'elles soient ou non représentées, dans les gouvernements des Etats d'origine. Considérez-vous que le Parlement européen doit poursuivre sur une voie de l'« Europe de l'idéal » ou s'orienter vers des positions susceptibles de rencontrer les préoccupations des Etats membres ?*

J.P. Cot

Partir du réel pour aller à l'idéal, tel est le propre du politique, rappelait Jaurès. Il faut donc tenir fermement les deux bouts de la chaîne, ce qui n'est pas facile. Le Parlement européen a, il est vrai, une tendance naturelle à se complaire dans un discours européiste parfois décalé par rapport à la réalité des enjeux. Comme toute assemblée consultative, il se cherche un rôle. Mais la tendance me paraît atténuée aujourd'hui par rapport au Parlement d'avant 1979 que j'ai connu. La crise ramène aux faits. De plus, l'autorité acquise par le Parlement européen lors de la première législature élue au suffrage universel lui confère des responsabilités nouvelles dont il a conscience.

P. Bernard-Raymond

Tout est question d'équilibre et de mesure.

Il est normal qu'un parlement, qui représente les aspirations des peuples, regarde vers l'idéal comme il est

normal que les représentants des Etats, qui gèrent la réalité, soient plus mesurés dans leurs décisions. Cette tension entre les institutions est naturelle, elle est même source de dynamisme si elle reste dans des limites convenables. Il faut que chaque institution tienne compte des impératifs de l'autre ; le Conseil doit être attentif aux espérances du Parlement et ce dernier doit avoir la sagesse de passer le désir des peuples au filtre du réalisme.

J. Elles (infra)

G. Cervetti

Je ne pense pas qu'une Europe des idéaux puisse être opposée à une Europe des réalités. Le problème est de concevoir qu'elles doivent exister ensemble, tant l'exigence d'une Europe unifiée que d'une Europe profondément renouvelée. Ces 2 exigences font partie de l'idéal et partie de la réalité.

J.F. Deniau

Il n'y a pas d'Europe sans idéal. Je peux même dire que c'est précisément parce que l'Europe manque d'idéal, qu'il est si difficile de la faire fonctionner dans le concret et le quotidien. Comment croire que sans objectifs à long terme, sans la définition d'un type de civilisation européenne que nous voulons, il est possible de trouver dans l'immédiat des compromis satisfaisants entre les intérêts immédiats opposés. Il est donc dans le rôle du Parlement de définir et de rappeler cet idéal. Mais le plus dangereux serait d'en rester à des termes trop vagues ou abstraits. Le Parlement a aussi à être réaliste. Par rapport au Conseil des Ministres il lui appartient de souligner avec force ce qui est souhaitable en restant dans le domaine de ce qui est possible.

A. Juppe

Cette opposition est factice. Elle serait, en tout cas, dangereuse si le Parlement tombait de « l'idéal » dans « l'utopie ». Il doit certes être exigeant et aiguillonner les autres organes de la Communauté. Mais il doit le faire avec pragmatisme. Il ne servirait à rien de voter de grandes déclarations de principe, sans lien avec les réalités. L'Assemblée n'évite pas toujours ce piège.

Roelants du Vivier

Le Conseil, cette oligarchie de dix personnes, croit représenter l'Europe. Pour un observateur extérieur, nul doute que le Parlement européen, directement élu au suffrage universel des citoyens européens, reflète davantage la volonté des populations des différentes régions d'Europe. Je constate toutefois le double langage, dans une même tendance politique, entre ceux qui, étant au gouvernement, jouent le jeu du Conseil et ceux qui, au Parlement européen, défendent cette même institution contre le Conseil. L'absence d'une politique réellement fédéraliste en Europe conduit à de telles aberrations.

QUATRIÈME QUESTION : *Depuis plusieurs années le Parlement européen, faute de pouvoirs législatifs, cherche à développer, par les biais du budget, les politiques qu'il juge prioritaires. Dans le cadre de l'exercice appelé « discipline budgétaire », le Conseil tend à fixer une certaine limite à la croissance*

annuelle des dépenses, dans le contexte de rigueur budgétaire qui règne dans tous les Etats membres, considérez-vous que le Parlement européen doive se rallier à cette conception ou estimez-vous que celle-ci l'empêche de poursuivre son action de promotion de certaines politiques ?

J.P. Cot

La discipline budgétaire peut être la meilleure ou la pire des choses. S'il s'agit enfin de mettre en place un véritable budget européen, défini en recettes et dépenses par l'autorité budgétaire, je m'en félicite. Les exigences de l'austérité peuvent conduire à la maturité. Mais s'il s'agit d'écarter maladroitement le Parlement européen de la procédure budgétaire et de poser un garrot sur les politiques nouvelles, ce sera la crise institutionnelle.

P. Bernard-Reymond

En fait, cette question pose tout le problème de la stratégie du Parlement vis-à-vis du Conseil et de la Commission et, d'une manière générale, de l'équilibre institutionnel de la Communauté.

Sous la précédente législature, le Parlement, nouvellement élu au suffrage universel, a fait de la conquête de nouveaux pouvoirs budgétaires une importante priorité. Il ne fallait pas être grand clerc pour prévoir qu'en période de crise économique et d'austérité, cette attitude serait mal perçue par le Conseil ; il s'en est suivi une atmosphère de guérilla budgétaire qui a parfois été préjudiciable à l'image du Parlement.

Je me demande si, au cours de cette législature, notre assemblée ne gagnerait pas en crédibilité et en prestige, et donc en efficacité, si, tout en restant inflexible sur ses prérogatives, elle adoptait une politique budgétaire moins agressive vis-à-vis du Conseil ; ce dernier serait peut-être en retour plus conscient que le montant total du budget européen est insignifiant par rapport au P.N.B. communautaire.

Le Parlement pourrait, par ailleurs, se consacrer plus attentivement aux autres domaines de sa compétence. Il en résulterait un nouveau climat propice à la conquête de nouveaux pouvoirs par l'assemblée, dans l'ordre législatif par exemple.

J. Elles (cf. *infra*)

G. Cervetti

Le Parlement Européen a toujours été favorable à une politique de rigueur. Il a même été le premier à solliciter l'application de critères de saine gestion financière. Il ne s'oppose donc pas à une discipline budgétaire qui mette en évidence des principes et des critères d'amélioration de la réglementation actuelle. Toutefois, ce que le Conseil propose avec son document sur la « discipline budgétaire » est une chose totalement différente. C'est en fait la tentative d'opérer d'office une limitation de la dépense, agricole ou non, qui finirait par rendre nulles les activités de la Communauté et priverait donc les institutions européennes de leur fonction propre. Mais la discipline budgétaire comme l'entend le Conseil, est

aussi la tentative de réduire les espaces décisionnels du Parlement. Cela ne peut être accepté par l'Assemblée de Strasbourg, qui défend évidemment les compétences qui lui ont été attribuées par les Traités. Elle veut utiliser ses propres champs d'action pour continuer cette politique d'interventions actives dans les secteurs structurels qui, même modeste, peut promouvoir le développement de certaines politiques communes plus que jamais nécessaires pour une relance de l'Europe communautaire.

J.F. Deniau

Si la discipline budgétaire est seulement une règle de sagesse face aux difficultés actuelles, fondée essentiellement sur un souci de bonne gestion, il faut bien évidemment l'admettre. En revanche si elle devient un instrument de modification des pouvoirs réciproques des Institutions et un frein à la construction européenne, elle doit être combattue. Le Parlement sera d'autant plus crédible dans la défense de ses droits qu'il sera conscient de ses devoirs et ne votera pas n'importe quoi n'importe comment.

A. Juppe

Il est un peu trop facile, je dirai même assez démagogique, de poser l'équation : progrès de la Communauté = croissance des dépenses budgétaires.

L'Europe en général est dans une situation où le poids des prélèvements obligatoires et des dépenses collectives est tel qu'il paralyse les initiatives créatrices et bloque les adaptations nécessaires.

Il faut donc le réduire.

Du point de vue communautaire — et sans exclure naturellement des transferts en provenance des budgets nationaux — cela signifie deux choses :

- que nous choisissons nos priorités, et, à ce titre, le maintien de l'acquis communautaire est bien sûr prioritaire ;
- que nous fassions preuve d'imagination pour développer la construction européenne dans des directions et selon des méthodes qui ne soient pas forcément budgétivores ; je pense notamment à la réalisation effective d'un vrai marché unifié, à l'harmonisation des législations fiscales et sociales, à la coordination des politiques économiques et monétaires, à tout ce qui peut renforcer « l'Europe des citoyens » (passeport commun, etc.).

M. Roelants du Vivier

La « discipline budgétaire » est la dernière invention du Conseil pour tenter de réduire les pouvoirs budgétaires du Parlement européen. Or, l'absence de nouvelles recettes et l'inflation des dépenses en matière de politique agricole auront pour conséquence de paralyser l'émergence de nouvelles politiques : l'opinion attend qu'il y ait davantage d'efforts communs en matière de lutte contre le chômage et la pauvreté, ou pour la protection de l'environnement.

Dans ce contexte, la « discipline budgétaire » n'est pas une vérité préétablie.



CINQUIÈME QUESTION : Il est apparu à travers certaines résolutions du parlement européen, du fait de majorités n'ayant pas la même composante, une distorsion entre la volonté politique affirmée par celui-ci et les conséquences financières de ces résolutions. Ne considérez-vous pas que la crédibilité politique du Parlement européen serait renforcée s'il pouvait maintenir une meilleure cohérence entre son discours et ses décisions ?

J.P. Cot

Oui.

P. Bernard-Reymond

C'est une difficulté à laquelle sont confrontés tous les parlements du monde ; il faut à la fois montrer le chemin et prendre des décisions concrètes. Le Parlement a-t-il abusé en cette matière ? Pas nécessairement, le jugement que l'on porte sur la distance qui sépare la coupe des lèvres est très subjectif.

J. Elles (cf. infra)

G. Cervetti

Dans cette question, se proposent de nombreuses questions différentes.

L'incohérence est certainement toujours un mal et nous pensons qu'il ne peut y avoir de contradiction entre les affirmations politiques et les décisions qui en découlent. Il ne me semble pas toutefois que tout cela puisse être confondu avec le fait que dans le parlement, se réalisent des majorités qui n'ont pas toujours la même composition. Dans une réalité aussi complexe que la réalité européenne, vouloir à tout prix cristalliser une majorité n'est pas obligatoirement un bien et ce n'est pas toujours une façon de surmonter les contradictions pour faire faire des pas en avant à l'unité et au renouveau de la Communauté.

J.F. Deniau

Je crois avoir déjà répondu à cette question.

A. Juppe

Naturellement. Mais cette insuffisante cohérence provient sans doute de la relative jeunesse de l'institution, du moins sous sa forme actuelle. On y perçoit des solidarités nationales d'un côté, des affinités politiques de l'autre côté. L'équilibre n'est pas toujours facile à trouver. C'est une question de temps.

M. Roelants du Vivier

Certainement.

SIXIÈME QUESTION : Le Parlement européen a tendance à privilégier ses rapports avec la Commission qui est certes responsable devant lui — volens-volens — défend des positions proches de celui-ci sans que cette conjonction rencontre toujours l'assentiment du Conseil, d'où la tension interinstitutionnelle croissante constatée entre 1979 et 1984. Compte tenu de ce

que dans la répartition des compétences prévue par le traité CEE le pouvoir de décision appartient au Conseil, considérez-vous qu'il serait souhaitable que le Parlement européen concentre davantage ses efforts sur un dialogue accru avec le Conseil ?

J.P. Cot

Je n'ai pas l'impression, du moins dans le domaine budgétaire, que le Parlement ait resserré ses liens avec la Commission au détriment de ses relations avec le Conseil, du moins ces dernières années. Il me semble, au contraire, que le mouvement inverse s'est esquissé, imputable pour partie à la dégradation de la capacité d'initiative de la Commission, pour partie au souhait du Parlement de s'immiscer davantage dans le jeu diplomatique. Je souhaite qu'à l'occasion de l'installation de la nouvelle Commission soit réactivée la traditionnelle alliance entre Commission et Parlement.

P. Bernard-Reymond

Je crois, en effet, que l'équilibre et l'efficacité de la Communauté réclament des contacts aussi fréquents et confiants que possible entre ses différents organes ; j'approuve donc toute initiative qui permettrait de développer les contacts avec le Conseil dans le respect mutuel des prérogatives de chaque institution.

J. Elles (cf. infra)

G. Cervetti

La question n'est pas formelle. Le problème est la volonté politique. Au Parlement, s'expriment des positions qui sont majoritairement liées à la volonté des peuples européens, au Conseil s'expriment plus fréquemment les intérêts des Etats et des gouvernements : si un équilibre institutionnel doit être obtenu, celui-ci ne peut être trouvé dans une situation statique, mais dans un processus de développement et de réforme institutionnelle, dans lequel le Parlement voit ses pouvoirs d'organisme démocratique, accrus.

J.F. Deniau

Le Parlement ne doit pas abandonner son dialogue avec la Commission qui reste l'organe communautaire chargé de définir et de promouvoir l'intérêt général de l'Europe. Mais la Commission n'étant pas le plus souvent responsable des décisions prises — ou encore plus souvent des absences de décisions — il y aurait une absurdité à concentrer la pression sur la seule Commission en oubliant le Conseil. Il faut donc développer aussi le dialogue avec le Conseil. Il faut savoir qu'il n'a de chance d'être fructueux que si le Parlement lui-même assure sa propre discipline et ne fait pas preuve d'irralisme. Sinon il sera toujours facile au Conseil de trouver une façon plus ou moins polie de ne pas répondre. On en connaît malheureusement trop d'exemples.

A. Juppe

Le Conseil dispose d'une légitimité politique propre ; dans notre conception, il est même — ou devrait être — le moteur de la construction européenne.

Il est, sans aucun doute, indispensable que l'Assemblée intensifie son dialogue avec lui. C'est d'ailleurs ce qui se passe.

M. Roelants du Vivier

Le Parlement et le Conseil doivent certes pouvoir dialoguer dans les meilleures conditions. Mais il ne s'agit pas pour le Parlement de se satisfaire de la répartition des compétences telle qu'elle est prévue dans les Traités. Le Parlement européen doit continuer à lutter pour réduire les pouvoirs exorbitants du Conseil.

SEPTIÈME QUESTION : *Le Parlement européen élu les 14-17 juin 1984 comporte un très petit nombre de parlementaires exerçant un double mandat. Il a parfois été fait reproche au Parlement européen élu en 1979 d'ignorer les réalités nationales. Pour pallier cet inconvénient ne convient-il pas selon vous d'instaurer des relations plus étroites entre les Parlements nationaux et le Parlement européen (par exemple sous forme de contacts entre les commissions du Parlement européen et les commissions des parlements nationaux) ?*

J.P. Cot

Le double mandat, que j'ai naguère connu et pratiqué par la force des choses, était une institution déplorable. Les parlementaires européens vquaient surtout aux affaires nationales. Seuls les plus médiocres d'entre deux — à quelques illustres exceptions près — étaient assidus à Luxembourg, à Strasbourg ou à Bruxelles. La disparition de facto du double mandat a incontestablement amélioré la qualité des travaux parlementaires.

Quant à la relation entre Parlement européen et parlements nationaux, elle est aussi médiocre aujourd'hui qu'avant 1979. Car le double mandat n'assurait en aucune manière — du moins pour la France — une relation satisfaisante entre les parlements. Les contacts entre commissions seraient sans doute l'occasion d'une information respectueuse et donc d'un contact fructueux.

P. Bernard-Reymond

La règle du non cumul me paraît salubre si l'on veut faire du bon travail. Les parlementaires européens sont des hommes politiques, ils ne sont donc pas coupés des réalités nationales, quel que soit le mode de scrutin auquel ils ont été soumis.

Mais il est bon, en effet, que des relations très étroites se développent entre le Parlement européen et les parlements nationaux et que l'information circule... dans les deux sens.

D'ailleurs, comme vous le savez, il existe en France, au sein des deux assemblées, des commissions spécialement créées à cet effet ; l'idée de nouer des contacts entre commissions techniques sur des sujets précis me paraît excellente.

J. Elles (cf. infra)

G. Cervetti

Effectivement, je pense qu'il faut instaurer des relations plus étroites entre parlements nationaux et Parlement européen. Les formes de ces relations peuvent être les plus diverses et en vérité, elles ont été plusieurs fois proposées et chaque fois, certes de manière insuffisante, actualisées dans certains pays.

J.F. Deniau

La bonne solution n'est pas le double mandat. Déjà pour des questions de temps il est extrêmement difficile de pouvoir combiner des responsabilités européennes avec l'exercice de responsabilités locales. J'ai déjà proposé il y a 10 ans de développer des relations entre le Parlement et les parlements nationaux. Des auditions réciproques pourraient avoir lieu effectivement au niveau des commissions. Mais j'avais été plus loin en proposant une procédure nouvelle qui obligerait à un débat devant les parlements nationaux sur un sujet donné dans la mesure où un vote avec une majorité suffisante aurait eu lieu au sein du Parlement européen. Quand je constate par exemple que ce domaine essentiel pour l'unité du marché intérieur est une véritable prise de conscience européenne qui est celui du rapprochement des législations, est complètement bloqué depuis des années, et parfois au niveau des fonctionnaires des administrations nationales pour la défense d'intérêts très minimes ou particuliers, que faire ? Il s'agit d'une véritable carence du Conseil des Ministres malgré tous les efforts de la Commission. Face à une telle carence, le Parlement devrait se saisir de ce domaine qui est proprement législatif. Il ne peut par lui-même changer les lois dans chaque pays, mais il pourrait contribuer à débloquent les situations en obligeant les parlements nationaux à en débattre et faire entendre donc publiquement les raisons de ces blocages. La publicité du péché est parfois le meilleur garde-fou contre les tentations.

A. Juppe

L'orientation que vous esquissez me paraît bonne.

Mais je dois dire que la liaison existe déjà, par le biais notamment des formations politiques qui entretiennent des relations directes, ou dans le cadre d'organisations plurinationales comme l'Union démocratique internationale, ou l'Internationale socialiste.

M. Roelants du Vivier

Partisans d'une interdiction totale du cumul des mandats, les écologistes ne peuvent que se réjouir de la tendance à la réduction du double mandat. Le fait d'ignorer ou non les réalités nationales ne vient pas de la présence ou non de parlementaires européens dans les assemblées nationales, mais de leur volonté politique de servir de relais aux préoccupations de l'électorat. L'amélioration des contacts entre institutions parlementaires aux différents échelons ne peut qu'être profitable à tous en accroissant le flux d'information, mais l'essentiel demeure la relation étroite entre les élus et l'opinion publique.

HUITIÈME QUESTION : *Le Parlement européen comporte un pourcentage d'élus plus important que celui constaté en général dans les parlements nationaux. Ceci a probablement conduit le Parlement européen élu en 1979 à accorder une place importante à la promotion de l'égalité des chances pour les femmes et à créer une commission spécifiquement chargée de ces problèmes. Considérez-vous qu'il soit souhaitable que le Parlement européen poursuive ses efforts en la matière ?*



J.P. Cot

Les femmes sont nombreuses au Parlement européen. Je m'en réjouis, sans dissimuler que cette forme de compensation politique attribuée au sexe dit faible sous forme d'une représentation forte dans un parlement faible n'est pas sans ambiguïté... Quoi qu'il en soit, il importe de profiter de la situation pour faire avancer la cause des femmes. J'y souscris pleinement.

P. Bernard-Reymond

Je me félicite de la féminisation du Parlement et j'espère qu'elle se poursuivra d'élections en élections. Sans approuver un certain féminisme qui caricature trop les situations et les problèmes et qui, en définitive, nuit aux femmes, je pense que notre Parlement a un rôle important à jouer et j'approuve l'action qu'il poursuit en ce sens.

J. Elles (cf. infra)

G. Cervetti

Non seulement, je les considère souhaitables, mais je considère comme absolument nécessaire de poursuivre les efforts dans ce domaine. Une institution démocratique, et d'autant plus un Parlement, doit avoir comme objectif fondamental l'égalité des chances entre homme et femme et donner avant tout aux femmes la force pour pouvoir la réaliser.

J.F. Deniau

C'est aux femmes de répondre.

A. Juppe

Tout à fait. Il est exact que les résolutions et directives sur l'égalité des sexes, dans ses différents aspects, ont été nombreuses, et qu'elles ont favorisé les progrès des législations nationales. Voilà bien un exemple d'action communautaire efficace qui n'implique pas d'inflation budgétaire.

M. Roelants du Vivier

La proportion relativement élevée de femmes au Parlement européen doit être considérée comme un symbole de l'évolution des mentalités et de la lutte pour l'égalité entre hommes et femmes. La Communauté européenne doit poursuivre et intensifier ses efforts pour améliorer la condition de la femme. Les écologistes souhaitent que le Parlement nouvellement élu concentre ses efforts sur l'abolition de toute discrimination sur base du sexe de l'individu, et œuvre à l'accroissement des actions positives permettant d'améliorer la condition des femmes.

NEUVIÈME QUESTION : Le 15 septembre 1982, le président Dankert a déclaré « c'est la situation de la Communauté qui déterminera l'intérêt des citoyens pour les élections de 1984... C'est pourquoi je suis un peu sceptique à l'égard de la tendance qui consiste à faire d'un traité d'union européenne, l'enjeu des élections ». Lors de la campagne électorale on a entendu bien plus parler du rapport Spinelli sur l'Union européenne que du rapport Herman sur la relance économique. En dépit des progrès accomplis à Fontai-

nebleau, la Communauté n'est pas encore sortie de l'enlissement qui a bloqué son développement au cours de ces dernières années. Pour relancer ce développement considérez-vous qu'il faut privilégier la voie institutionnelle ou estimez-vous qu'il convient d'abord de résoudre les importants problèmes socio-économiques ?

J.P. Cot

Il s'agit à mes yeux d'un faux dilemme. Il faut se battre à la fois sur le front institutionnel et sur le front économique et social. Cela ne veut pas dire un maximalisme tous azimuts ! Je considère que le Parlement européen doit choisir ses combats avec discernement et avec responsabilité. Il doit éviter l'image de la mouche du coche s'il veut apporter une contribution substantielle à la construction de l'Europe.

P. Bernard-Reymond

Il existe un rapport dialectique entre les institutions qui facilitent la solution des problèmes, et l'évolution des problèmes qui permet des progrès institutionnels.

Je mets en garde, toutefois, contre une certaine fuite en avant qui consisterait à privilégier l'évolution institutionnelle faute d'avoir pu régler les questions de fond : industrielles, économiques, financières et sociales, notamment. De ce point de vue, je crois plus aux avancées progressives et pragmatiques qu'aux grandes constructions conceptuelles. Il reste vrai que parfois des sauts qualitatifs sont nécessaires.

J. Elles (cf. infra)

G. Cervetti

Ici aussi, nous ne pensons pas que l'on puisse faire un choix qui soit contradictoire. Il faut montrer une grande volonté de résoudre les grands problèmes socio-économiques et il faut garantir au travers des réformes institutionnelles les décisions nécessaires de mise en œuvre.

J.F. Deniau

Je ne suis pas d'accord avec la question. Il n'y a pas de solution institutionnelle en soi. On ne fait pas L'Europe pour « faire l'Europe ». On fait l'Europe pour qu'elle fasse quelque chose. Et bien sûr, le premier domaine d'application est la lutte contre la crise et tous les problèmes socio-économiques qui en découlent. Mais il n'y aura pas non plus de solution de ces importants problèmes socio-économiques s'il n'y a pas d'amélioration importante dans les procédures institutionnelles.

La Communauté a été élargie à 10 membres, elle va s'élargir à 12 : on ne peut plus éluder les problèmes des mécanismes de décision et notamment le fait que certains, comme il y a 25 ans, seraient disposés « à aller plus vite et plus loin ».

A. Juppe

Il faut, à mon avis, sortir de ce dualisme un peu manié. Il est évident que les opinions publiques attendent d'abord de l'Europe qu'elle apporte des solutions aux difficultés économiques et sociales. Cela n'a pas paru assez clair lors de la campagne de juin dernier.

C'est donc dans cette voie qu'il faut progresser et c'est ce que j'ai dit à l'Assemblée lors du récent débat sur le redressement économique européen.

Mais ce n'est pas pour autant qu'il faut complètement abandonner le terrain institutionnel. Le Comité ad hoc pour les questions institutionnelles créé à Fontainebleau doit suggérer des solutions, la déclaration Genscher-Colombo est intéressante à bien des égards.

Bref, la bataille se mène sur les deux fronts.

M. Roelants du Vivier

La voie institutionnelle constitue une priorité, car elle prépare le cadre dans lequel les problèmes socio-économiques seront résolus. Toutefois, la voie institutionnelle doit être suivie non au niveau diplomatique, mais démocratique. Il y a plusieurs choix institutionnels et les citoyens doivent pouvoir débattre de ces choix, c'est pourquoi nous prônons un référendum au niveau européen sur les formes futures de l'intégration du Continent.

DIXIÈME QUESTION : Parmi les thèmes suivants quel est celui ou ceux qui, à votre avis vous paraissent les plus indispensables au développement des Communautés l'« Europe sociale », l'« Europe de la défense », l'« Europe industrielle et technologique », l'« Europe de l'Espace » et l'« Europe des Citoyens » ?

J.P. Cot

L'Europe sociale, bien entendu, en cette période de crise et de chômage que nous vivons ! Mais nous savons que l'action de la Communauté restera marginale pendant longtemps en ce domaine. L'Europe industrielle et technologique est davantage porteuse d'avenir. Mais se fera-t-elle dans et par la Communauté ? Le Parlement européen y sera-t-il donc associé ou non ? Voilà un thème qui devrait inciter nos collègues à la réflexion et à l'action.

P. Bernard-Reymond

Il est très difficile de faire un choix entre ces différents domaines tant les progrès au sein de chacun d'eux sont nécessaires et urgents ; ils sont d'ailleurs étroitement liés : Comment faire l'Europe de l'espace sans l'Europe technologique, l'Europe sociale sans l'Europe économique ? Mais nous savons bien également que tout n'est pas possible tout de suite ; avançons donc là où on le peut avec ceux qui le veulent.

J. Elles (cf. infra)

G. Cervetti

En général, cette expression me semble plutôt partielle et unilatérale. Le processus de construction de l'Europe est un processus unitaire. Si j'étais contraint à un choix, je dirais que l'Europe sociale, par sa capacité à répondre

aux intérêts les plus immédiats des citoyens, garantit une participation et une stimulation plus grande au développement de la réalité communautaire. A ce propos également, je pense qu'il ne s'agit pas de thèmes qui appellent des choix contradictoires.

J.F. Deniau

La première priorité c'est l'Europe des citoyens, c'est-à-dire que les habitants de ce vieux continent aient enfin l'impression que l'Europe n'est pas seulement un mot, un rêve, une machine administrative, mais qu'elle se traduit pour eux par des avantages concrets et je dirais même visibles. C'est d'ailleurs pourquoi j'avais proposé qu'on se fixe comme premier objectif la suppression à une date déterminée de tous les postes de douane aux frontières intérieures. Il faut aussi développer, en les intégrant dans un programme européen, des réalisations comme Ariane et Airbus. Il faut enfin que l'on revienne au véritable but de l'Europe qui est de définir et de défendre en commun une civilisation commune. Le thème doit être l'Europe des libertés avec sa traduction dans tous les domaines. Quand je pense qu'il y a moins d'un an la moitié de l'Europe a été paralysée par une grève des douanes à la frontière franco-italienne après plus de 25 ans de Marché Commun, c'est pour le public au minimum incompréhensible et plus vraisemblablement scandaleux. Cherchons dans tous les domaines, avec des objectifs précis et des dates, des réalisations européennes à effectuer. Sans exclure aucun domaine — le bateau « Europe » a gagné le dernier tour de France à la voile — vive le bateau Europe !

A. Juppe

Il serait artificiel d'établir une telle hiérarchie.

La vraie hiérarchie doit se faire entre les mesures de caractère technique — qui sont nécessaires mais ne serviront jamais de « détonateur » à l'union européenne — et les propositions capables de toucher les Européens dans leurs intérêts vitaux, dans ce qui parle à leur cœur : l'Europe de la libre circulation, sans frontières internes et avec un passeport unique ; l'Europe du travail et de la croissance économique ; et bien sûr, avant toute chose, l'Europe de la liberté, de la sécurité commune et de la paix. Le jour où les Européens auront vraiment conscience que leur existence quotidienne, leur bien-être, leurs libertés et leur survie même sont conditionnés par l'approfondissement de la construction européenne, alors la partie sera gagnée. Il n'y a jamais de grand geste historique s'il n'y a pas d'ambition collective ni d'âme populaire.

M. Roelants du Vivier

Sans aucun doute, l'Europe des citoyens, si on comprend par cette notion la possibilité pour chacun de participer à son niveau, à la décision politique.

L'Europe se meurt de sclérose institutionnelle : un nouveau souffle est à trouver que, pour notre part, nous désignons du terme « Europe des régions proche des habitants ». Dans un Continent aussi riche en diversité, seul le fédéralisme, dans sa conception originelle, est susceptible d'unir tout en permettant aux autonomies régionales de s'épanouir.



J. Elles a répondu sous la forme de l'article ci-dessous, au questionnaire qui lui était soumis :

Je me propose, dans le présent article, de répondre aux questions posées en les considérant sous trois rubriques distinctes. C'est en effet en examinant les activités actuelles de l'Assemblée, ses relations avec d'autres institutions communautaires et son avenir que nous pouvons le mieux comprendre les questions en jeu dans leurs rapports complexes.

Activités parlementaires

Rapports d'initiative

Le premier point dont je traiterai sous cette rubrique concerne les rapports d'initiative et le caractère consultatif de l'Assemblée (question 2). Le principal rôle de l'Assemblée est clairement défini dans les traités comme étant un rôle de délibération et de contrôle (article 137). Son pouvoir d'exprimer des avis à l'issue de consultations sur des propositions de la Commission constitue un domaine important du processus décisionnel de la Communauté qui ne saurait être négligé.

Néanmoins, les rapports d'initiative constituent un mécanisme essentiel permettant à l'Assemblée d'exprimer des avis sur des questions n'ayant pas fait l'objet de propositions de la part de la Commission ou dont le Conseil européen n'a pas encore saisi la Commission. C'est ainsi qu'en venant compléter les pouvoirs d'initiative confiés à la Commission en vertu des traités, l'Assemblée est en mesure de s'affirmer progressivement en tant qu'acteur essentiel dans le lent processus qui conduit à une intégration européenne plus étroite. Ce mécanisme ne devrait pas seulement être maintenu, il doit encore être développé, pourvu qu'il soit donné suite comme il convient aux initiatives prises par l'Assemblée.

Pour en venir maintenant au point 5 concernant la regrettable absence de cohérence entre les débats de l'Assemblée et les décisions ultérieures, il importe au plus haut point que cette Assemblée parvienne à indiquer clairement aux gouvernements européens et à l'opinion publique quels sont ses objectifs. Une institution ne peut prétendre être prise au sérieux si, tel un feu de signalisation bloqué, elle donne en même temps le feu rouge et le feu vert.

Discipline budgétaire

Une des questions les plus délicates qui a gravement affecté la cohérence de l'action parlementaire, porte sur la discipline budgétaire. Cette question a sans cesse ressurgi à la suite de la décision du Conseil européen des 19 et 20 mars 1984.

D'une manière générale, le principe est tout à fait juste. La rigueur budgétaire demeure un objectif important des gouvernements des Etats membres.

A une époque où le taux de chômage est élevé, nous ne pouvons nous permettre de gaspiller les ressources de la Communauté, que ce soit dans le financement des politiques existantes ou dans l'instauration de politiques qui ne feraient que reproduire celles qui ont déjà été mises en œuvre au niveau national.

Cela vaut tout particulièrement pour l'agriculture. Il est essentiel que des directives efficaces soient établies, comme la Commission l'a déjà indiqué dans sa communication au Conseil en mars 1984, afin que les augmentations des dépenses agricoles ne dépassent pas celles de nos ressources propres à plus long terme (ce qui permettrait de tenir compte des fluctuations climatiques, etc.). Or, ces directives ne sauraient être mises en œuvre que si des mécanismes appropriés de restriction de la production sont appliqués dans les principaux secteurs de production qui connaissent des excédents. Une mesure importante a été prise dans le secteur du lait avec l'instauration d'un système de quotas et de prélèvements ; d'autres mesures seront nécessaires dans les secteurs des céréales et de la viande bovine.

L'urgence que revêt l'adoption de directives efficaces apparaît plus clairement encore au fur et à mesure que se précise la perspective d'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal. Les implications budgétaires découlant d'un soutien financier de la production accrue de produits méditerranéens tels que le vin, l'huile d'olive et les fruits et légumes ne sont actuellement pas connues. Augmenter les ressources propres pour les voir disparaître dans le gouffre des dépenses consacrées à la résorption des excédents agricoles serait fatal pour la cohérence économique et politique de la Communauté.

Cependant, la discipline budgétaire ne doit pas être définie par le seul Conseil des Ministres. Ainsi que la Commission des budgets l'a fait observer au Conseil en fin septembre, « ... L'autorité budgétaire est exercée conjointement par le Conseil et le Parlement. L'une des deux branches ne saurait usurper cette responsabilité en édictant de manière unilatérale, par voie de règlement ou par mesures d'ordre intérieur ayant un effet comparable, des règles de discipline qui fausseraient la procédure d'élaboration du budget ». L'Assemblée doit préserver ses pouvoirs budgétaires et, si possible, les étendre.

Pour moi, tout le débat budgétaire se résume à une phrase-clé : « En avoir pour son argent ». Si les initiatives de la Communauté sont bonnes et viables, elles doivent être financées. Il est impératif que la Communauté ne reste pas fondée sur la seule politique agricole : à long terme, des ressources devront être progressivement allouées à la mise en œuvre de politiques intéressant la grande majorité des Européens. Plutôt que d'être un but en soi, la discipline budgétaire devrait constituer le moyen d'atteindre cet objectif.

Commission des femmes

Enfin, en ce qui concerne la question 8 relative au rôle des femmes au sein de l'Assemblée et la création d'une Commission des femmes, je me félicite de constater que l'Assemblée compte un pourcentage de femmes supérieur à celui que connaissent les Parlements nationaux (plus de 17 %). La promotion du concept d'égalité des chances pour les femmes serait certes mieux assurée dans le cadre des Commissions traitant de politiques spécifiques qui affectent les droits des femmes plutôt que par la création d'une Commission des femmes.

Relations de l'Assemblée avec les autres institutions

Le deuxième volet important des points soulevés concerne les relations de l'Assemblée avec les autres institutions. Voyons d'abord les conséquences qui découlent de la question 3. Je ne crois pas que les deux objectifs que sont « l'Europe des réalités » et « l'Europe de l'idéal » s'excluent mutuellement. Par priorité, l'Assemblée doit fournir un effort réel pour développer son influence sur la base de ses compétences et responsabilités actuelles telles qu'elles sont définies dans les traités ; il s'agit là de « l'Europe des réalités », qui concerne des questions telles que la politique monétaire ou la stratégie industrielle. De cette manière, ses idées pourront être prises au sérieux par d'autres institutions communautaires. En outre, l'Assemblée doit aussi faire valoir ses propres vues sur ce que l'Europe devrait devenir demain. Elle doit à cet égard se montrer plus entreprenante que les autres institutions et encourager, en le stimulant, le débat sur l'avenir de la Communauté. C'est par le dialogue et, au besoin, par des conflits institutionnels de temps à autre, que la Communauté grandira et étendra ses activités.

Le Conseil de ministres, composé de ministres des Etats membres ou de leurs représentants, n'a que trop tendance, en prenant ses décisions, à considérer les problèmes à court terme, car les ministres sont directement responsables devant leurs parlements nationaux, qui exercent sur eux des pressions journalières. Siégeant dans une institution supra-nationale, les parlementaires européens auront inévitablement tendance, au bout d'un certain temps, à aborder les dossiers d'une manière plus large et plus internationale que ne le feraient leurs collègues des parlements nationaux.

Par conséquent, des divergences de vues et d'appréciation surviendront de temps à autre entre eux (voir la question 7). Il serait bon d'établir des courants de communication entre les membres de chaque parlement de telle sorte que les malentendus — au cas où il en surviendrait — puissent être étouffés dans l'œuf.

Pour ce qui est de la question 6 relative aux relations de l'Assemblée avec le Conseil, je crois qu'il est important que l'Assemblée et la Commission, qui sont toutes deux des institutions supra-nationales, s'entendent parfaitement, guidées par les responsabilités que leur attribuent les traités : sur la base de cette entente, l'Assemblée devrait mener son dialogue avec le Conseil.

En effet, ce n'est que par des pressions de plus en plus fortes sur le Conseil de ministres que des décisions pourront être prises plus rapidement, ce qui permettra à la Communauté de progresser à un rythme plus rapide et d'atteindre les objectifs que l'Assemblée a définis par ses résolutions et ses rapports d'initiative.

Evolution future des pouvoirs de l'Assemblée

La portée de la question (1) concernant le pourcentage de ceux qui ont voté du 14 au 17 juin indique clairement que les Européens ne voient pas l'Assemblée sous le même jour que leur parlement national.

Cela s'explique, je crois, par le simple fait que les pouvoirs de l'Assemblée, tels qu'ils sont actuellement prévus, sont de nature limitée. Son champ d'action est donc ressenti comme éloigné des préoccupations de l'électeur européen. Aussi, pour amener le public à s'intéresser davantage à la Communauté durant les prochaines années, l'Assemblée doit apparaître comme une instance qui réclame des politiques intéressantes de près la population de l'Europe et, ce faisant, étendre progressivement ses pouvoirs.

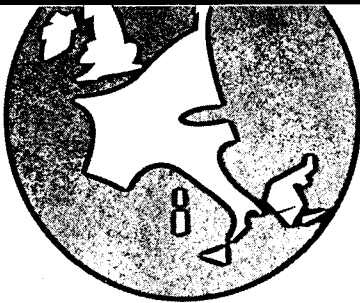
Elle doit, selon moi, étendre son contrôle des processus législatifs en exerçant une pression accrue sur le Conseil de ministres et en s'attachant davantage à contrôler la mise en œuvre de la législation.

En ma qualité d'Européen engagé, je suis convaincu que l'Assemblée pourrait bien plus facilement s'acquitter de sa mission si elle avait un siège unique. Ce siège devrait être fixé là où sont établies les principales institutions européennes. Alors que l'Assemblée est tiraillée entre trois emplacements, et si l'on considère en particulier que les commissions se réunissent à Bruxelles et les sessions plénières à Strasbourg, il n'est pas réaliste d'espérer que les membres de l'Assemblée européenne seront capables d'exercer un contrôle efficace sur les institutions de la Communauté.

Par conséquent, un pas important pour la vie de cette Assemblée sera de veiller à ce qu'elle tienne bon nombre de ses sessions de travail à Bruxelles, en faisant au besoin coïncider ces sessions avec les travaux de commission, de telle sorte que les parlementaires aient l'occasion d'avoir des contacts avec les fonctionnaires responsables de la conception, de l'adoption et de la mise en œuvre des politiques spécifiques.

Je crois que l'Assemblée aura ainsi les meilleures chances d'accroître son efficacité dans le cadre de ses pouvoirs existants et d'agir sur l'évolution et la forme des institutions (voir la question 9). Elle ne peut à elle seule résoudre les difficultés socio-économiques auxquelles l'Europe doit faire face aujourd'hui, étant donné que beaucoup d'éléments associés aux solutions de ces problèmes se trouvent entre les mains des parlements nationaux ou de forces extérieures à la Communauté elle-même.

Quant aux thèmes se rapportant au développement de la Communauté, j'attends beaucoup de la mise au point au niveau européen de politiques plus efficaces que celles qui sont adoptées au niveau national. Si l'Assemblée veut être à la hauteur de sa tâche à moyen terme, elle doit concentrer ses efforts sur des questions particulières, par exemple sur une coopération monétaire plus étroite et sur la réalisation d'un véritable marché intérieur. Les économies des Etats membres seront ainsi plus efficaces et garantiront les emplois dont on a tant besoin pour réduire les taux de chômage élevés que la Communauté connaît aujourd'hui. Par ses initiatives et ses pressions, l'Assemblée doit contribuer à élargir les horizons de la Communauté pour la détourner d'une perspective agricole introvertie et faire en sorte que le sens de l'identité européenne soit progressivement perçu par les 270 millions de personnes qui vivent aujourd'hui dans la Communauté européenne.



L'ASSEMBLÉE CONSULTATIVE A.C.P.-C.E.E.

Jean-Luc CHABOT

*Maître de conférences en science politique,
Centre universitaire de recherches européennes
et internationales, Université des sciences sociales
de Grenoble (France)*

L'assemblée consultative ACP-CEE (Assemblée paritaire dans Lomé III) est l'une des trois institutions créées par les deux conventions successives de Lomé qui régissent depuis 1975 les relations privilégiées entre les pays membres de la Communauté Européenne et un nombre croissant d'Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (1). A l'instar du Conseil des ministres et du Comité des ambassadeurs, l'Assemblée consultative est paritairement conçue comme comportant un nombre égal « de membres du Parlement européen pour la Communauté et, d'autre part, de parlementaires ou de représentants désignés par les Etats ACP » (2). Initialement chargée d'examiner annuellement le rapport d'activité présenté par le conseil des ministres, et libre d'adopter des résolutions dans les matières visées par la Convention (3), elle s'est vue reconnaître depuis Lomé II la mission d'examiner « les moyens propres à renforcer la coopération entre la Communauté et les Etats ACP et à favoriser la réalisation des objectifs de la Convention » en soumettant « au Conseil des ministres toutes conclusions » et en faisant « toutes recommandations qu'elle jugera utiles » (4). Chargée explicitement depuis Lomé II d'établir « tous les contacts qu'elle estime souhaitables en vue de recueillir les avis des milieux économiques et sociaux sur la politique de coopération prévue par la convention » (5), elle s'est adjointe (art. 175 § 5 de la Convention) un Comité paritaire qui se réunit deux fois par an pour préparer sa séance annuelle.

L'assemblée est composée de deux représentants par Etat ACP et d'un nombre égal de députés européens, mais le vote se réalise en principe séparément, ce qui signifie que pour qu'une résolution soit adoptée il faut qu'elle ait obtenu une majorité conforme, et chez les représentants ACP d'un côté, et chez les parlementaires de la CEE, de l'autre. Le Comité paritaire est moitié moins nombreux puisqu'il ne comporte qu'un représentant par Etat ACP et un nombre toujours égal de députés européens. Enfin, l'assemblée dispose d'un secrétariat (6) établi sur une base paritaire pour assurer l'organisation de ses travaux comme de ceux du Comité paritaire.

L'assemblée consultative ainsi établie par les conventions de Lomé est la continuation presque inchangée de la Conférence parlementaire visée aux articles 50 et 52 respectivement des conventions de Yaoundé I et Yaoundé II, unissant antérieurement à 1975 la CEE aux Etats africains et malgaches asso-

(1) Convention de Lomé, entrée en vigueur le 1^{er} mars 1975, Titre IV Institutions, art. 69 : « les institutions de la présente convention sont le Conseil des ministres, assisté par le Comité des ambassadeurs, et l'Assemblée consultative » ; Deuxième Convention ACP-CEE, signée à Lomé le 31 octobre 1979, Titre X, Institutions, art. 163 : « les institutions de la présente Convention sont le Conseil des ministres, le Comité des ambassadeurs et l'Assemblée consultative ».

(2) Art. 175 de la Convention de Lomé II ; à noter que l'article 80 correspondant de la Convention de Lomé I était ainsi rédigé : « L'Assemblée consultative est composée, sur une base paritaire, d'une part, de membres du Parlement européen pour la Communauté, et, d'autre part, de représentants désignés par les Etats ACP ».

(3) Lomé I, art. 80, al. 4 et 6.

(4) Lomé II, art. 175, al. 2.

(5) Id. art. 175, al. 7.

(6) Id. art. 175, al. 9.

ciés. C'est donc à une vingtaine d'années qu'il faut remonter, à la conclusion de la convention de Yaoundé en 1963, pour tenter de cerner l'inspiration comme la fonction qui animent l'assemblée consultative ACP-CEE. Trois éléments semblent configurer cette institution à bien des égards originale : la décolonisation qui donne raison ultime de ce que l'on a appelé par euphémisme « les relations particulières » ; l'influence initiale et continuée d'un Parlement européen qui tend à reproduire ses acquis ; l'impact enfin, du modèle et des stratégies de la Communauté européenne dans le dialogue Nord-Sud. C'est pourquoi, dans une formulation quelque peu lapidaire, il est loisible d'affirmer de l'Assemblée consultative ACP-CEE qu'elle est à la fois décolonisatrice, parlementaire et communautaire.

Une assemblée décolonisatrice soucieuse du développement

Cet énoncé pourrait paraître provocant à maints égards : historiquement, en premier lieu, puisque l'essentiel de la décolonisation s'est achevé il y a une vingtaine d'années, même si quelques pays d'Afrique australe n'y sont parvenus que plus récemment ; politiquement ensuite, puisque anciens colonisateurs et anciens colonisés, se rejoignent dans un souci d'effacement et de reniement du fait colonial passé.

Pourtant, quoi qu'en disent les volontés et les représentations, le passage de la dépendance à l'autonomie fournit une illustration supplémentaire à la thèse de la lenteur des mutations sociales. La proclamation des indépendances juridiques n'a pas suffi à rendre réellement souveraines les anciennes colonies, de même que le discours sur le « néo-colonialisme » inspiré de l'idéologie marxiste s'est avéré impuissant à rendre compte du pouvoir des anciens colonisateurs. Du Traité de Rome aux négociations présentes de Lomé III (7), les progrès dans le domaine de ce qu'il est convenu d'appeler « la coopération et le développement » recouvrent la plénitude de la décolonisation, c'est-à-dire l'accès à une maturité politique et économique de la part des Etats nouvellement indépendants. Par son rôle, mais aussi par son existence, l'assemblée des institutions de Lomé, comme de Yaoundé, est révélatrice de cette mutation marquée par deux étapes : l'étape originelle des années soixante à l'influence française prédominante, et celle des années soixante-dix, plus nettement inspirée par la Grande Bretagne.

La double Communauté

Il y a une simultanéité et une symétrie relativement claires entre le déclin des empires coloniaux et la naissance de l'entité européenne au milieu de ce siècle. La logique coloniale, épiphénomène du nationalisme des pays d'Europe occidentale, constituait un obstacle à la logique de l'unité européenne. Sans compter sur la force de cet impérialisme national, Henry de Jouvenel préconisait en 1932 déjà, une

compatibilité complémentaire entre la réalisation de l'unité européenne et le développement de l'Afrique : « Prévu ou non, le fait semble évident : la fédération européenne suppose le bloc africain... le progrès économique et politique ne se réalisera que si nous renonçons à transporter en Afrique les mœurs d'un nationalisme étroit. Au lieu de considérer nos territoires comme un tout destiné à se suffire, cherchons à relier entre elles, suivant un plan commun, toutes les parties du continent noir, en envisageant non pas le service exclusif de nos intérêts, mais la mise en valeur de l'Afrique toute entière... » (8).

Lorsqu'en 1956 et 1957, les six pays de la CECA négocièrent en vue de la création d'une communauté économique, la France souleva le problème de l'intégration de ses territoires d'outre-mer (9). Seule des six à avoir constitué un vaste empire colonial (10), la France avait de surcroît réalisé une intégration économique plus poussée que dans le cas des autres systèmes coloniaux (11). Les aménagements rendus nécessaires par ce relais historique pour la France entre la conservation de liens privilégiés avec ses anciennes colonies et l'appartenance à la CEE, ont donné lieu à la quatrième partie du Traité de Rome. Les articles 131 à 136 consacrés à l'association de ce que l'on a appelé les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) n'envisageaient pas l'existence d'institutions propres à l'association puisque les pays et territoires en question n'étaient pas encore indépendants.

La question des institutions et donc de l'Assemblée ne s'est posée qu'aux négociations qui se déroulèrent en 1962, pour le renouvellement de l'association, mais cette fois-ci avec des partenaires co-contractants et non plus juridiquement confondus avec les six. La convention d'association signée le 20 juillet 1963 à Yaoundé entre les six et dix-huit Etats africains et malgaches instaure par son titre IV un jeu d'institutions, qui, dans sa trilogie, ne manque pas de faire penser aux institutions communautaires elles-mêmes. Ces instances délibératives, exécutives et judiciaires peuvent être rapprochées tout autant des structures de la Communauté dans le cadre de la Constitution française de 1958 ou même, de celles de l'Union française, prévues par la Constitution française d'octobre 1946.

L'article 39 de la Convention de Yaoundé met sur pied un Conseil d'Association assisté d'un Comité, une Conférence parlementaire et une Cour arbitrale. L'article 80 de la Constitution française de 1958 donnait à la Communauté de la France et des Etats associés ces trois types d'organes : une présidence et un conseil exécutif, un sénat et une cour arbitrale. La fonction délibérante confiée à la Conférence parlementaire dans le cadre des accords CEE-EAMA, prolonge cette comparaison qui n'est peut-être pas

(7) Vignes Daniel, De Rome à Lomé et au-delà, Le Courrier ACP-CEE, n° 83, jan.-fév. 1984, p. 3 et 4.

(8) De Jouvenel Henry, La paix française, Paris, Ed. des Portiques, 1932, p. 237.

(9) Dabiate B., L'Afrique noire et l'Europe des Six, Thèse, Institut des Hautes Etudes Internationales, Genève, 1963.

(10) En dehors de la France, il n'y avait guère que la Belgique avec le Congo, et l'Italie avec la Somalie, à relever de la situation d'anciennes puissances coloniales.

(11) Bouvier Paule, L'Europe et la coopération au développement. Un bilan : la Convention de Lomé, Ed. de l'Université de Bruxelles, 1980, p. 191. L'auteur met en évidence, pages 8 à 10, de manière chiffrée l'imbrication de l'économie française avec ses colonies.



exempte de filiation. L'article 50 de la convention de Yaoundé fonde en effet la composition de cette assemblée sur un recrutement mixte et paritaire de membres du Parlement européen et de membres des Parlements des Etats associés. L'article 83 de la Constitution française de 1958 faisait du Sénat de la Communauté un organe composé de « délégués que le Parlement de la République et les Assemblées législatives des autres membres de la Communauté choisissent en leur sein », mais selon une répartition non égale, puisque sur les 284 membres, 186 provenaient du Parlement français et 98 des Parlements des Etats associés. L'Assemblée de l'Union Française au contraire, antérieurement établie par l'article 66 de la Constitution française d'octobre 1946, était composée « par moitié, de membres représentant la France métropolitaine, et par moitié de membres représentant les départements et territoires d'outre-mer et les Etats associés ». Lors de sa première réunion à Dakar en 1964, la Conférence parlementaire de la convention de Yaoundé adoptait dans son règlement intérieur une composition sur la base de trois représentants par Etat associé et d'un nombre égal de représentants désignés en son sein par le Parlement européen, soit un total de 108 membres. La Commission paritaire préparant les travaux de la Conférence parlementaire, est trois fois moins nombreuse puisqu'elle ne comporte qu'un représentant par Etat associé et un nombre égal de parlementaires européens, soit un total de 36 membres. Comme le fait remarquer Nicole Delorme dans sa thèse (12), la suppression du parlement dans certains Etats associés fera des représentants de ces pays de simples observateurs, sans droit de parole ni de vote.

Cette comparaison trouve cependant des limites dans les compétences et la nature d'une telle instance parlementaire. La Conférence parlementaire de Yaoundé avait des compétences exclusivement consultatives. Le Sénat de la Communauté et l'Assemblée de l'Union française possédaient des compétences presque aussi restreintes mais pour d'autres raisons. Dans le cadre de Yaoundé la restriction des compétences de la Conférence parlementaire provient de son exercice souverain de la part de chacun des Etats membres, dans le cadre des institutions françaises d'outre-mer de 1946 à 1960, cette restriction tenait plutôt à la prédominance de la compétence métropolitaine. Il ressort de ces origines de l'institution parlementaires des accords de coopération qu'elle est marquée d'une nette inspiration française, en conformité avec une politique et une réalité, celle d'une France qui a su intégrer dans les compétences communautaires des six, au détour des années soixante, le problème posé par la mutation de ses rapports avec l'outre-mer.

Le double élargissement

De même que les négociations précédant Yaoundé, les négociations préparant Lomé sont liées à l'entrée de la Grande-Bretagne dans la Communauté européenne. Yaoundé avait été retardé parce que la France s'était opposée à l'entrée de la Grande-

Bretagne. Lomé a été retardé parce que la Grande-Bretagne venait d'y rentrer. Au climat particulariste présidant à l'esprit de Yaoundé, allait succéder un esprit plus internationaliste lorsque s'est posé le problème du renouvellement de Yaoundé pour la seconde fois, avec l'arrivée des pays du Commonwealth et la première convention de Lomé.

Le premier élargissement de la Communauté européenne entamé dès 1970 par des négociations avec la Grande-Bretagne (13), fut précédé de peu d'un premier élargissement des EAMA (Etats africains et malgaches associés) aux pays anglophones d'Afrique. Si l'accord d'association avec le Nigéria signé en 1966 ne fut pas appliqué faute de ratification, celui d'Arusha en 1969 étendait selon certaines modalités l'accord de Yaoundé renouvelé la même année, à trois Etats de l'Afrique de l'Est : le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie. Les accords de Lagos comme d'Arusha ne prévoyaient pas l'intégration pure et simple de ces Etats aux institutions de la Convention de Yaoundé et donc à la Conférence parlementaire. Ils se limitaient à énoncer dans leurs articles 26 et 27 que « les parties contractantes facilitent les contacts qui pourraient avoir lieu entre le Parlement européen d'une part et les parlements des Etats » ainsi associés. Lors du renouvellement de l'accord d'Arusha a été créée, sur une base paritaire, une commission parlementaire de l'Association CEE-Afrique de l'Est, qui s'est réunie pour la première fois à Nairobi les 27 et 28 novembre 1972. M. Bersani, alors rapporteur de la Commission du développement et de la coopération du Parlement européen pouvait ainsi affirmer le 10 mai 1973 devant l'Assemblée des Neuf que « l'accord d'Arusha, grâce à l'œuvre de construction politique qu'a pu entreprendre la Commission paritaire parlementaire, est en train d'évoluer rapidement vers le modèle de type Yaoundé » (14).

C'est ce modèle, en ce qui concerne les institutions, que propose la Commission des Communautés dans son Mémoire du 4 avril 1973, préparant les négociations que la CEE et 41 Etats associés et associables entamaient par la Conférence de Bruxelles des 25 et 26 juillet 1973 (15). Ce même jour 4 avril 1973, M. Deniau, alors Commissaire chargé de la coopération et du développement informait le Parlement européen en ces termes : « en ce qui concerne les institutions, telles qu'elles existent, je crois qu'il faut largement les conserver. Il faut constater qu'elles ont les avantages d'être strictement paritaires et égales et d'assurer l'autonomie de chacun et la liberté de chacun » (16). Moins d'un an plus tard, le 15 mars 1974, le successeur de M. Deniau à la Commission, M. Cheysson commentait dans la même enceinte, les résultats de la dernière Conférence parlementaire de Yaoundé qui s'était tenue à Rome et avait admis pour la première fois, à titre d'observateurs, des représentants des Etats « associables » : « A la fois comme commissaire et à titre personnel, je

(12) Delorme Nicole, L'Association des Etats Africains et Malgaches à la CEE, Paris, L.G.D.J., 1972, p. 374, Thèse de doctorat soutenue le 30 juin 1976, p. 96.

(13) A laquelle se sont joints l'Irlande, le Danemark et la Norvège, qui finalement fut réalisé en 1972 sans la Norvège et est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1973.

(14) Journal Officiel des Communautés Européennes, (JOCE), Débats du Parlement européen, n° 162, p. 205.

(15) Bulletin des Communautés européennes, Supplément 1/73, pp. 38 et 39.

(16) JOCE Débats PE, n° 161, p. 42.

me rallie complètement à l'avis exprimé (...) quant à l'originalité et à la valeur, pour le moment unique à mon sens, des institutions parlementaires telles qu'elles ont été créées et telles qu'elles fonctionnent (...) La commission paritaire et surtout la Conférence parlementaire représentent une possibilité de contacts directs, chaleureux, sincères, entre des représentants de l'opinion africaine et des parlementaires européens. J'estime qu'il y a là un élément précieux qu'il faut à tout prix essayer de conserver dans l'avenir (...) cela dépendra des intentions de nos partenaires, mais il était important dans cette Assemblée, qu'après un parlementaire, un membre de l'Exécutif dise que nous avons là un instrument absolument unique » (17). En décembre 1974 l'accord n'était pas totalement réalisé, et le problème institutionnel qui ne constituait pas l'enjeu central des négociations avait été réservé pour les dernières discussions. M. Cheyson révélait le 10 décembre 1974 aux parlementaires européens que « nous étions tout près d'un accord en proposant la création d'une institution qui se serait appelée Assemblée Consultative, où auraient siégé du côté européen, les parlementaires, du côté des EACP les membres qu'ils auraient bien voulu désigner, qui donc, aurait fort ressemblé à la Conférence parlementaire d'aujourd'hui, quoique sous une autre dénomination. A la dernière minute, il a toutefois été décidé que ce sujet serait examiné au niveau des ministres. Je pense qu'il n'y aura pas là d'opposition grave, car la nécessité de consultations, de vie en commun, a été reconnue au travers de nos négociations et d'une manière croissante à mesure que celles-ci se développaient » (18).

La convention signée le 28 février 1975 entre 46 Etats ACP et les 9 de la CEE confirmait cette continuité institutionnelle désirée notamment en ce qui concerne l'Assemblée consultative. Le changement d'appellation était cependant révélateur d'une conception plus mondialiste et ouverte au détriment d'un particularisme à ferment d'intégration : le doublement numérique des Etats associés par rapport à Yaoundé signifiait aussi un glissement de sens auquel les Conférences des Nations Unies pour le Commerce et le Développement et l'influence anglo-saxonne n'étaient peut-être pas étrangères.

Les 46 de Lomé I sont devenus 58 cinq ans plus tard pour la signature de Lomé II, et risquent d'être 66 pour la signature de Lomé III (19). En moins de dix ans une bonne partie de la vingtaine des nouveaux Etats associés ont accédé à l'indépendance peu avant leur admission à la convention : c'est le cas de certains pays des Caraïbes et du Pacifique mais surtout de l'Afrique australe. Depuis sa deuxième session à Luxembourg en juin 1977, l'Assemblée consultative n'a cessé en effet, d'adopter à chaque réunion annuelle, relayée par les travaux de son Comité paritaire, des résolutions sur la situation en Afrique australe, condamnant la politique d'apartheid de l'Afrique du Sud et réclamant l'indépendance de pays relevant

encore de son contrôle. Dans sa quatrième réunion depuis la mise en vigueur de Lomé I, le Comité paritaire réuni à Maseru, capitale du Lesotho en décembre 1977 adoptait une résolution exigeant « l'indépendance immédiate de la Namibie et du Zimbabwe » et appuyant « le combat livré contre le régime raciste de la minorité par toutes les forces démocratiques d'Afrique du Sud en faveur d'un changement inspiré de principes démocratiques, assurant l'égalité de tous les citoyens, sans distinction de race ou autre » (20). A Brazzaville en février 1984, lors de la dernière réunion de ce même Comité paritaire, la résolution adoptée sur la mission d'enquête au Mozambique rappelle tout autant « le contenu des résolutions antérieures de l'Assemblée consultative sur la situation en Afrique australe » et « considère que les discussions actuellement engagées peuvent représenter une première étape positive si elles conduisent à l'indépendance de la Namibie et à la cessation des interventions militaires extérieures, directes ou indirectes, de l'Afrique du Sud... » (21).

Cette décolonisation politique en bonne partie menée par les Etats d'Afrique australe de la « ligne de front » membres de la convention ACP-CEE (22), n'est pas le seul objectif dans ce domaine de l'Assemblée et de son Comité : elle se double d'une volonté de prolonger cette décolonisation aux secteurs culturels et économiques, autant à l'égard des partenaires de la CEE, que face à des pays tiers. Le rapport présenté au Comité paritaire qui s'est tenu à Freetown en février 1981 par M. Raymond Chasle, ambassadeur de l'Ile Maurice, sur la coopération culturelle ACP-CEE, a fait l'objet de plusieurs résolutions successives des réunions ultérieures de l'Assemblée consultative. Lors de sa sixième réunion notamment (Luxembourg, 28-30 septembre 1981), l'Assemblée a adopté une résolution sur la coopération culturelle reconnaissant « le point de vue légitime des pays en voie de développement selon lequel l'indépendance politique doit être consolidée par l'indépendance économique et culturelle, tout en reconnaissant l'interdépendance sur le plan mondial » (23). Dans cette même résolution l'Assemblée consultative se déclare convaincue « que les pays industrialisés et les pays en voie de développement ne peuvent coopérer valablement que si les relations culturelles sont envisagées dans l'optique de l'enrichissement mutuel, ne sont pas imposées dans des rapports de domination mais proposées à un partenaire à part entière dans un souci de dialogue et d'échange » (24).

Le rapport Cavalevu, objet des travaux du Comité paritaire réuni à Kingston en février 1983, puis à Berlin avec l'Assemblée consultative en septembre 1983, sur l'application de la Convention de Lomé et les

(20) Le Courrier ACP-CEE, n° 47, Jan-fév. 1978, p. V.

(21) Assemblée consultative CEE-ACP, Comité paritaire. Communication aux membres, CA/CP/470, 2 mars 1984. Annexes, CA/CP/452 déf. : résolution sur la mission d'enquête au Mozambique.

(22) L'Angola, le Botswana, le Lesotho, le Malawi, le Mozambique, le Swaziland, la Tanzanie, la Zambie et le Zimbabwe constituent les « Etats du front » contre l'Afrique du Sud et se sont organisés en Conférence pour le développement de l'Afrique australe (SADCC).

(23) Résolution sur la coopération culturelle entre les Etats ACP et la Communauté économique européenne, (Rapport Chasle, doc. ACP-CEE, 27/81), § 3.

(24) Id. § 4.

(17) JOCE Débats PE, n° 173, pp. 207-208.

(18) JOCE Débats PE, n° 184, p. 106.

(19) « Ce début des négociations a été marqué par l'admission de St Christophe et Névis (Caraïbes), ancien territoire d'outre-mer britannique, comme le 64^e Etat ACP, et par la participation pour la première fois de l'Angola et du Mozambique dans la perspective d'une adhésion à la future Convention ACP-CEE », Le Courrier ACP-CEE, n° 82, Actualités p. 1.



perspectives des négociations pour un nouvel accord, n'hésite pas à critiquer les traces d'un comportement de domination de la part de la CEE à l'égard de leurs partenaires ACP eux-mêmes : « la réalité du pouvoir est encore entre les mains de la Communauté où la résistance au changement reste forte » avec une tendance à « imposer des solutions sans reconnaître les aspirations des partenaires en matière de développement » (25).

Le paradoxe veut que ce soit grâce à une institution objet d'insistance de la part de la Communauté lors des négociations de Lomé, face à des Etats ACP plutôt réticents, que par la suite, ces derniers puissent exprimer leurs critiques à l'encontre de cette même Communauté. Le paradoxe s'efface quelque peu, si l'on reconnaît à l'Assemblée sa nature parlementaire qui, à défaut d'égalité réelle entre les parties, leur donne la liberté d'en souligner le manque et d'y apporter des remèdes.

Une assemblée parlementaire génératrice d'anticipations

Le recours à une telle affirmation pourrait passer pour une itération, si elle ne signifiait que l'Assemblée des accords CEE-ACP doit une bonne part de son existence au Parlement européen (26). Ce tribut vital d'une assemblée à l'égard d'une autre relève tout à la fois de l'inspiration et de la reproduction.

Une inspiration parlementaire

Lorsqu'il s'est agi en 1973 et 1974 de négocier les accords d'élargissement de l'Association qui allaient déboucher le 28 février 1975 sur Lomé I, le Parlement européen ne s'est pas signalé par une action anticipatrice ou par un rôle éminent. Ecarté il est vrai, des procédures de négociations par le Conseil des ministres CEE, le Parlement s'est vu contraint de se limiter à une action indirecte et à une intervention tardive.

Cette action indirecte du Parlement vise tout à tour à soutenir la Commission des Communautés et à tenter de séduire les futurs partenaires de la convention en cours de négociations. C'est en effet la Commission qui, par son memorandum du 4 avril 1973, entend fournir les bases initiales à la discussion. Le Parlement se contente de lui exprimer de manière répétée son approbation, son soutien, ses encouragements, au besoin en rappelant au Conseil par des résolutions, lorsque la négociation s'enlise en 1974, le caractère impératif des délais de négociation.

Simultanément les parlementaires européens se livrent à une opération de séduction à l'égard de leurs futurs partenaires en les invitant à assister aux travaux de la Conférence parlementaire des accords de

Yaoundé (27). Cette présence des associables à titre d'observateurs sera effective à la réunion de Rome de la Conférence parlementaire CEE-EAMA au début de l'année 1974. Les parlementaires européens comptent également beaucoup sur les contacts noués lors des premières réunions de la Commission parlementaire de l'Association CEE Afrique de l'Est, souhaitant que le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie, jouent à l'égard de l'ensemble des pays anglophones d'Afrique, « un rôle moteur, un rôle politique de catalysation et d'orientation » (28).

Le Conseil CEE n'ayant pas demandé l'avis préalable du Parlement européen, celui-ci s'est saisi d'office, et, en décembre 1974, au stade final des négociations, a adopté une résolution approuvant le rapport de sa Commission du développement et de la coopération (29). En abordant le volet institutionnel décrit dans les paragraphes 25 à 27 de la résolution, le rapporteur, Mlle Flesch, demande la conservation de l'acquis des conventions antérieures de Yaoundé : « Nous ne croyons pas que le nom qui sera réservé aux institutions soit primordial, mais nous insistons pour que les institutions qui ont été une des caractéristiques essentielles de cette Association soient maintenues dans une forme analogue à celle que nous connaissons actuellement » (30). Si le Parlement européen n'a pas fait preuve d'innovation dans la préparation des accords de Lomé, c'est parce qu'il entendait préserver ce qui avait été le fruit de son travail dans le cadre de la préparation de Yaoundé.

A dire vrai, le Parlement européen n'avait pas davantage été consulté en 1962 sur les textes des négociations, contrairement aux dispositions des articles 228 ou 238 (31) du Traité de Rome : paraphée à Bruxelles le 20 décembre 1962, signée à Yaoundé le 20 juillet 1963, la convention lui fut adressée pour avis par une simple lettre du président du Conseil des ministres en date du 31 juillet 1963. Mais qu'importait cette mise à l'écart formelle, si l'essentiel du contenu de la convention, notamment dans ses dispositions institutionnelles, avait été préparé par un travail non

(27) Bulletin CE, 1973, n° 10, n. 2312 : « Les représentants de la Commission paritaire ont tenu à Lomé (Togo) du 26 au 31 une réunion... A cette occasion ils ont notamment rappelé l'opportunité de créer des institutions parlementaires dans la future association. En prévision d'une telle structure institutionnelle, ils ont souhaité que des représentants des Etats « associables » puissent d'ores et déjà participer en tant qu'observateurs aux travaux de la Conférence parlementaire et de la Commission paritaire ».

(28) JOCE, Débats PE, n° 162, p. 205. M. Bersani, rapporteur de la commission du développement et de la coopération du Parlement européen, continuait son intervention en ces termes : « Ce rôle correspond exactement à ce que le Parlement européen a toujours souhaité dans les débats portant sur nos relations avec les pays de l'Afrique de l'Est ».

(29) Document de séance 388/74.

(30) JOCE, Débats PE, n° 184, p. 89.

(31) Selon que l'on considère ces accords comme relevant de la généralité des accords externes CEE ou de la procédure concernant les accords d'association avec des Etats tiers. Sur ce point Lomé I ne constitue pas une dérive par rapport à Yaoundé I, comme le souligne M. Ganshof Van Der Meersch in « L'ordre juridique des Communautés européennes et le droit international », Recueil des Cours de l'A.D.I., La Haye, t. 148, vol. 5, 1975 : « La Convention qui ne contient aucune référence à l'article 228, est conclue, en ce qui concerne la Communauté, par une décision du Conseil, notifiée aux parties (art. 182, al. 1) ».

(25) Le Courrier ACP-CEE, n° 79, mai-juin 1983, p. 4 ; Le Courrier n° 82, nov.-déc. 1983, p. IX et s.

(26) Ne relevant pas d'une épistémologie nominaliste, cette étude retiendra l'appellation courante de « Parlement européen » pour désigner l'Assemblée des Traités de Paris et de Rome instituant la CECA et la CEE, sans reprendre les querelles d'appellations chargées d'interprétations politiques différentes, mais sans portée réelle.

négligeable du Parlement (32). Il est en effet possible d'affirmer que l'existence de la Conférence parlementaire qui deviendra l'actuelle Assemblée consultative ACP-CEE, est due à l'action anticipatrice et quasi-constituante du Parlement européen. Dès mars 1958, ce dernier créait en son sein une commission de l'association des pays et territoires d'outre-mer (PTOM) qui élaborait un programme des missions d'études de parlementaires européens en Afrique centrale et orientale, ainsi qu'à Madagascar (33). Par ses résolutions des 17 et 31 mars 1960, alors que les pays francophones d'Afrique accédaient à l'indépendance, le Parlement européen lançait l'idée d'une conférence gouvernementale eurafricaine, mais surtout, prenait l'initiative d'une conférence parlementaire réunissant à Rome sur un pied d'égalité, des parlementaires africains et européens. Regroupant effectivement des représentants de seize parlements africains et malgache, une délégation du Parlement européen et des membres de la Commission des Communautés, la Conférence interparlementaire eut lieu à Rome du 24 au 26 janvier 1961, avec comme objectif la réunion d'une conférence ultérieure capable de fournir des propositions précises et conjointes. Cette conférence se déroula à Strasbourg du 19 au 24 juin 1961 après une conférence intermédiaire tenue à Bonn du 3 au 5 mai, et après la conférence préparatoire de Ouagadougou (5 juin), réunissant les seuls parlementaires africains. Inspirée de ces contacts directs et répétés entre parlementaires européens et africains, rapprochant des hommes plutôt que des Etats selon la formule de Jean Monnet, la Conférence parvint aux résultats escomptés par le Parlement européen : elle adopta cinq recommandations, dont la première, réservée aux « questions politiques et institutionnelles » (34), préconisait la création d'une conférence parlementaire, l'un des trois organes paritaires envisagés pour assurer le fonctionnement de la coopération. Le mémorandum que la Commission des Communautés faisait connaître le 13 juillet 1961 reprenait l'essentiel de ces recommandations. Les négociateurs gouvernementaux ne pouvaient dès lors pas ignorer ce travail préalable où s'exprimaient les aspirations et les volontés de représentants des partenaires à la négociation. Comme il arrive fréquemment lorsqu'une assemblée se voit conférer un pouvoir constituant, elle tend à reproduire dans les institutions futures les modalités mêmes de son fonctionnement en tant que constituante. Cette succession de conférences inter-parlementaires euro-africaines de 1961, qui devaient se prolonger en 1962 par de semblables réunions à Abidjan, Strasbourg et Tananarive, conduisaient à rendre inéluctable dans l'accord de Yaoundé la perpétuation d'une telle institution dont l'originalité fut immédiatement soulignée : l'effet de reproduction constituait le résultat de l'inspiration parlementaire.

(32) Gérard Alain, L'association avec les pays et territoires d'outre-mer et avec les Etats africains et malgaches associés, in « L'Association à la Communauté économique européenne, Presses Universitaires de Bruxelles, 1970, p. 140.

(33) Parlement européen : Résolution du 15 avril 1958 et rapport Duviolsart d'octobre 1959 ; Résolution du 31 mars 1960 et rapport Peyrefitte de décembre 1960 ; Résolution du 24 novembre 1960 et rapport Kapteyn d'avril 1961.

(34) Assemblée parlementaire européenne, Session 1961-62, 26 juin 1961, doc. n° 38.

Une reproduction parlementaire

Si « l'effet de miroir » est ainsi aisément perceptible de la part du Parlement européen dans l'origine même de l'instance parlementaire des institutions de Yaoundé comme de Lomé, cet effet ne peut que se prolonger dans le fonctionnement et l'évolution de l'Assemblée consultative comme du Comité paritaire, du simple fait de la présence des parlementaires européens. Membres des deux assemblées, ces derniers ne peuvent que développer, consciemment ou inconsciemment, une logique d'extension des expériences et avantages acquis dans le cadre de la première au profit du fonctionnement des travaux de la seconde.

Sur près de neuf ans de fonctionnement depuis la première session de l'Assemblée consultative en juin 1976, les deux institutions délibérantes des accords de Lomé, l'Assemblée et son Comité, ont subi une mutation assez nettement perceptible avec les années 1979 et 1980. C'est en effet, à partir de la quatrième session de l'Assemblée consultative en octobre 1979, que font leur entrée pour la première fois les membres du Parlement européen désormais élus au suffrage universel direct. Il s'en suivra le développement de procédures parlementaires et une politisation plus nette du travail de l'Assemblée comme du Comité.

L'instauration de questions écrites ou orales au Conseil des ministres ACP-CEE, la création d'un bureau et de groupes de travail au sein du Comité paritaire, telles sont les propositions essentielles présentées par le rapport Jacquet au Comité paritaire réuni à Arusha en janvier et février 1980, dans la perspective du renouvellement de la Convention. En l'absence de changements notables dans le dispositif institutionnel de Lomé II par rapport à Lomé I, ces améliorations proposées pour le règlement vont être adoptées par l'Assemblée consultative lors de la 5^e réunion en septembre 1980.

Le Comité paritaire qui tend, par la fréquence de ses réunions (deux par an) et par le nombre plus restreint de ses membres à supplanter l'Assemblée quant à l'essentiel du travail parlementaire, se voit conforté dans cette position. Les groupes de travail qui sont créés dès 1980 au nombre de trois (35), opèrent à la façon de commissions ou de sous-commissions du Parlement européen : il s'en suit logiquement un développement du nombre et de l'importance des rapports préparés comme des résolutions adoptées. C'est à partir du même moment que ces rapports confiés à des membres de l'Assemblée, ont pour effet indirect dans le jeu parlementaire de susciter une dynamique de la notoriété individuelle, tendant à supplanter les fonctions de représentation nationale ou d'appartenance politique : rapports Focke, Michel, Jacquet, Chasle, Vergeer, Ferrero, Cavalevu, Fuchs,...

Le nombre des résolutions adoptées par l'Assemblée et par le Comité paritaire s'accroissent simulta-

(35) Lutte contre la faim dans le monde, énergie, problème de la pêche, coopération culturelle, coopération industrielle ; à cela s'ajoutent trois nouveaux groupes de travail plus récents : environnement et développement, rôle des femmes dans le processus de développement, et à partir du Comité paritaire de Brazzaville en février 1984, les droits de l'homme (Déclaration finale, § 28).



nément : de trois par réunion en 1978 ou 1979, elles doublent en nombre dans les deux dernières années, pour atteindre même le chiffre de quatorze à la réunion du Comité paritaire à Kingston en février 1983. Enfin, la pratique des questions, empruntée au Parlement européen, est introduite à partir de 1981, et comme dans le cas du Parlement européen, les membres de la Commission des Communautés, se prêtent volontiers les premiers à ce jeu pour inviter par le geste, le Conseil des ministres ACP-CEE à s'y soumettre également (36).

A ces procédures parlementaires, il faut ajouter l'apparition progressive de comportements plus partisans dans les débats et dans les votes. Lors de la première réunion de l'Assemblée après l'élection des députés européens au suffrage universel direct, les observateurs s'étaient accordés à souligner le changement de ton : les interventions de MM. Marco Pannella (rad. Ital.) et Georges Marchais (com. fr.) donnaient un tour plus politique et critique au déroulement des travaux. A côté de ce phénomène d'individualités qui apparaissait plus nettement à partir de 1979, tendent à se faire jour plus récemment des stratégies politiques de groupes. A la réunion de Rome de l'Assemblée consultative (nov. 1982), les démocrates européens constitués essentiellement par les conservateurs britanniques, ont tenté, par le jeu des amendements, de faire échec aux dispositions de la résolution sur l'Afrique australe, concernant les sanctions à l'encontre de l'Afrique du Sud (37). Quelques mois plus tôt, au Comité paritaire réuni en février au Zimbabwe, le groupe communiste a été à l'origine d'une résolution sur un nouvel ordre mondial, partiellement adoptée, après amendements (38). Il convient toutefois, de limiter la portée de ce phénomène, en constatant qu'il n'est le fait que de la partie européenne de l'assemblée, face à une représentation ACP plus technocratique, puisque en bonne partie assurée par des ambassadeurs ou des experts désignés par les Etats (39).

De cette évolution caractérisant les travaux de l'Assemblée consultative comme du Comité paritaire, il ressort qu'aussi bien l'Assemblée elle-même que le Parlement européen, préconisent en vue de Lomé III, la disparition de la dualité institutionnelle. De part et d'autres, il est souhaité que la future assemblée fonctionne comme l'actuel Comité, deux fois par an et

pour des sessions d'une durée légèrement plus longue (40). En matière d'initiatives préparatoires à Lomé III, le Parlement européen réédite ses stratégies passées, et se trouve mieux doté que l'Assemblée consultative pour assurer la perpétuation de l'instance parlementaire.

Anticipant le renouvellement de la convention de 1980, qui doit avoir lieu en 1985, la commission du développement et de la coopération du Parlement européen décide en mai 1982 d'élaborer un rapport sur « L'environnement de la Convention de Lomé III ». Six thèmes font l'objet des travaux de cette commission, dont l'un d'entre eux concerne « les aspects institutionnels de la nouvelle convention ACP-CEE ». M. Marco Pannella, à qui fut confié la tâche d'être le sous-rapporteur pour cette question, aboutit dans un document en date du 12 août 1983 (41), à des propositions d'alignement progressif de la future Assemblée consultative sur le Parlement européen. Cette tendance est très sensible surtout dans sa proposition de création d'un budget propre pour l'Assemblée et le Comité paritaire, sur la base d'une « procédure semblable à celle du budget de la Communauté et financé par des contributions des Etats membres de la Convention » (42). La proposition de résolution présentée au nom de la commission du développement et de la coopération par le rapporteur, M. Ulrich Irmer, et adoptée par le Parlement européen le 16 septembre 1983, ne suit pas le sous-rapporteur quant à l'imitation d'une procédure aussi intégrée, mais souligne dans son paragraphe 89 « la nécessité de créer dans le cadre de la nouvelle convention un budget autonome pour financer les activités parlementaires et, si-

(36) Le Courrier ACP-CEE, n° 79, mai-juin 1983, p. 6 : « Pour la première fois, des questions ont également été adressées à la présidence du Conseil des Ministres ». Le projet de texte de la future Convention de Lomé III retient expressément ces questions parlementaires au Conseil ACP-CEE : « Conformément à la demande exprimée par les bureaux de l'Assemblée Consultative et du Comité Paritaire, les parties conviennent que l'Assemblée Paritaire peut poser des questions au Conseil des Ministres sur des sujets concernant l'application de la Convention. Le Conseil prépare sa réponse à l'occasion de sa session ordinaire suivante ». (ACP-CEE 2225/84 COR 1 NEG 11).

(37) Le Courrier ACP-CEE, n° 77, jan.-fév. 1983, p. 7.

(38) Le Courrier ACP-CEE, n° 72, mars-avril 1982, p. V.

(39) Il faut remarquer que les délégations ACP sont de plus en plus composées d'un parlementaire (souvent le Président ou le Vice-Président du Parlement national) et de l'Ambassadeur ou du Chargé d'Affaires à Bruxelles. D'aucuns légitiment ce recrutement hybride par le besoin d'équilibrer du côté ACP, le suivi et la très bonne connaissance des dossiers par des Parlementaires CEE, membres pour la plupart de la Commission du développement et de la coopération du Parlement européen.

(40) Le Courrier ACP-CEE n° 82, nov.-déc. 1983, p. XII : « ... l'Assemblée consultative (Berlin 19-23 sept. 1983) a également décidé de repenser pour l'avenir son système d'organisation. On pourrait adopter la formule dans la prochaine convention d'une Assemblée unique par la suppression du Comité paritaire ». Rapport Irmer de la Commission du développement et de la Convention de Lomé III, 12 août 1983 (PE 85. 143/déf./1) adopté par le Parlement le 16 septembre 1983, § 86 : « Juge opportun qu'il ne soit plus prévu dans la nouvelle convention qu'un organe parlementaire,

- dont les compétences correspondent à celles de l'actuelle Assemblée consultative ;
- dont la composition corresponde à celle de l'actuel Comité paritaire ;
- dont la cadence de réunion corresponde à celle de l'actuel Comité paritaire ;
- dont les décisions soient préparées, dans la majorité des cas par des groupes de travail spéciaux ; ».

Le projet de texte de la future Convention de Lomé III retient ces propositions, et notamment la seconde : « L'Assemblée paritaire ACP-CEE est composée de représentants ACP au nombre d'un membre par Etat ACP et d'un nombre égal de membres du Parlement européen ». (ACP-CEE 2225/84 COR 1 NEG 11, p. 4).

(41) Parlement européen, Documents de séance, 1983-84, 12 août 1983, Rapport fait au nom de la commission du développement et de la coopération sur l'environnement de la Convention de Lomé III. 2^e partie. Rapports des différents sous-rapporteurs (PE. 85. 143/déf./11).

(42) id. p. 96. Amendements proposés à la Convention de Lomé II pour Lomé III : art. 168, § 12 (nouveau). Le Conseil des Ministres dans son rapport annuel publie un projet de budget détaillé des crédits affectés aux deux institutions parlementaires, sur la base d'un avant-projet établi par la Commission paritaire et transmis au Conseil au plus tard le 30 avril de chaque année ; le projet de budget du Conseil doit être présenté à l'Assemblée consultative avant le 30 juin de chaque année. L'Assemblée pourra en amender le texte sans augmenter le montant global des dépenses et adopte ensuite le budget ».

multanément, d'examiner avec quelles ressources l'alimenter » (43).

En matière de fonctionnement de l'Assemblée et du Comité paritaire, le sous-rapport Panella propose également la suppression du vote séparé des parlementaires européens et ACP, pour se rapprocher de procédures plus réellement parlementaires, tout en instaurant une majorité qualifiée des deux tiers pour empêcher l'adoption d'une proposition qui ne serait pas soutenue par l'ensemble de l'une ou l'autre des deux parties. Il propose également la formation de groupes politiques à l'instar du fonctionnement du Parlement européen, ce qui ne manquerait pas de poser des problèmes, si l'on sait que bon nombre de pays ACP recourent au système du parti unique. Enfin, en matière de recrutement des membres de l'Assemblée et du Comité paritaire, l'accent est mis sur le principe d'une désignation la plus parlementaire possible de la part des Etats ACP, pour réduire le nombre des représentants nommés par les gouvernements de ces Etats.

Sur ce dernier point, il faut en effet constater un recul par rapport à la Conférence parlementaire de Yaoundé. Dans bon nombre de cas depuis Lomé, les représentants des Etats ACP à l'Assemblée consultative ne sont pas des parlementaires, mais des diplomates — souvent les ambassadeurs de ces pays en poste à Bruxelles — et des fonctionnaires nationaux. Ces propositions n'ont pas été reprises dans leur détail par le rapport Irmer, qui n'a cependant pas manqué d'affirmer comme indispensable dans la future convention la présence d'un « organe parlementaire fort » (44).

Si l'Assemblée consultative de Lomé n'est pas la reproduction fidèle du Parlement européen, elle est néanmoins l'objet de la part des organes moteurs de l'intégration européenne (Commission et Parlement) d'une volonté de reproduction d'un modèle communautaire.

Une Assemblée communautaire instauratrice de rapports privilégiés

Au seuil des négociations de Lomé III, le rapport Irmer du Parlement européen s'est fait l'écho d'un sentiment largement répandu sur l'Assemblée consultative et son Comité paritaire : « ... l'Assemblée consultative et le Comité paritaire se sont manifestés, par leurs contributions souvent éclairantes au débat en matière de politique du développement et par leurs activités de contrôle, comme l'élément dynamique de

la convention de Lomé II... » (45). Sans responsabilités réelles ou presque aux termes de la Convention, n'étant pas le lieu d'affrontement des intérêts étatiques, l'Assemblée constitue un espace institutionnel de liberté et de réelle parité : l'imagination et la créativité peuvent se développer du simple fait de l'absence des pesanteurs inhérentes aux responsabilités de toute gestion ; pour ces mêmes raisons l'Assemblée est plus respectueuse des aspirations des Etats ACP demandeurs face aux Dix.

Point de rencontre d'une stratégie intra-communautaire du parlement européen d'extension de ses pouvoirs, et d'une stratégie ACP de renforcement de son poids décisionnel face aux Etats de la Communauté, l'Assemblée est aussi le lieu privilégié de projection d'un modèle politique communautaire dans le cadre des rapports Nord-Sud. A ce double titre l'Assemblée consultative ACP-CEE apparaît bien comme une instance de type communautaire.

Le point de convergence de deux stratégies de gains de pouvoirs

L'Assemblée consultative apparaît en premier lieu comme un espace complémentaire pour le Parlement européen dans sa stratégie permanente de gains de pouvoirs au nom des organes Communautaires face aux Etats membres de la Communauté. La budgétisation du fonds européen de développement (FED) et la revendication du droit de ratification des Conventions ACP-CEE en sont les principaux enjeux présents.

Si M. Ulrich Irmer dans son rapport sur « L'environnement de la Convention de Lomé III » d'août 1983 a très largement gommé les audaces institutionnelles proposées par le sous-rapporteur M. Panella, c'est dans une large mesure pour essayer d'obtenir une meilleure emprise du Parlement européen sur le secteur coopération et développement. Par son vote du 16 septembre 1983, le Parlement européen a semblé suivre le rapporteur sur deux objectifs que depuis Yaoundé, c'est-à-dire depuis vingt ans, le Parlement cherche à obtenir sans y parvenir : la ratification de la Convention et la budgétisation du FED. Pour M. Irmer, les deux problèmes sont intimement liés. Ils l'étaient déjà en décembre 1974 pour M. Claude Cheysson dans son intervention au Parlement européen en tant que Commissaire chargé de la coopération et du développement lors de la discussion du rapport Flesch sur les négociations de Lomé I : la budgétisation du FED est possible en raison même du contrôle que peut exercer le Parlement européen sur le budget communautaire (46). Plus explicitement encore, M. Irmer, dans un interview au « Courrier ACP-CEE » de septembre-octobre 1983, déclarait : « Si le prochain FED était budgétisé, le droit de ratification de la nouvelle convention serait retiré aux Etats membres et elle ne serait ratifiée par aucun organisme parlementaire. C'est pourquoi, nous disons que la nouvelle convention devrait être ratifiée par le Parlement européen » (47).

La budgétisation du FED pourrait signifier en effet, pour le Parlement européen un certain accroissement de son pouvoir décisionnel grâce à ses compétences

(43) Parlement européen, documents de séance 1983-84, 12 août 1983, 85.143/déf./I. p. 22. Projet de texte de la future Convention de Lomé III envisage le financement d'activités organisées par l'Assemblée paritaire nouvelle : « ...un fonds géré par l'organe assurant le secrétariat de l'Assemblée paritaire pour la partie ACP est constitué par les Etats ACP auprès de cet organe, dans le but exclusif de contribuer au financement des dépenses encourues par des participants ACP à des réunions organisées par l'Assemblée paritaire, à l'exclusion des sessions générales de celle-ci... » (ACP-CEE 2225/84 COR 1 NEG 11 p. 3).

(44) id. p. 21 § 84.

(45) Rapport Irmer, id. § 84.

(46) JOCE Débats PE, n° 184, séance du 10 déc. 1974, p. 106.

(47) Le Courrier ACP-CEE, n° 81, sep.-oct. 1983, p. 6.



budgétaires. Si la détermination du montant global de l'aide continuerait à échapper aux compétences du Parlement européen, ce dernier aurait la possibilité d'intervenir dans les répartitions de crédits par des propositions de modifications n'emportant pas augmentation du total des dépenses (48). Mais surtout, en étendant les crédits du budget général affectés à la coopération et au développement classés en « dépenses non obligatoires » (politiques structurelles pour lesquelles le Parlement par son pouvoir d'amendement peut avoir « le dernier mot » face au Conseil au cours de la procédure budgétaire), le Parlement européen aurait un moyen de pression ou de correction sur la gestion du FED principalement assurée par le Conseil. Cela pourrait signifier une modification de l'équilibre institutionnel existant dans le cadre des conventions de Lomé : les députés européens membres de l'Assemblée consultative et du Comité paritaire — de l'Assemblée paritaire dans Lomé III — seraient, dans une telle hypothèse investis d'une autorité, sinon d'un pouvoir, plus nets. De même qu'à partir de 1970, avec l'instauration au sein de la Communauté du système des ressources propres, le budget communautaire échappait au contrôle des parlements nationaux au profit du Parlement européen, une budgétisation du FED aurait pour corollaire logique la ratification par ce même Parlement de la Convention qui le définit.

Il n'est pas impossible que le Parlement européen soit amené à ratifier, non point seul, mais conjointement aux parlements nationaux, la future convention renouvelant Lomé II en 1985. Il est fort improbable que la budgétisation du FED soit acceptée par l'ensemble des dix pays de la Communauté. Dans un climat général communautaire marqué ces dernières années par l'invocation de la règle du « juste retour », certains pays comme la France, qui ont conservé des liens privilégiés dans le cadre d'accords bilatéraux avec des Etats ACP, ne semblent pas prêts à modifier leur attitude manifestée déjà lors de la signature de cette convention en 1975 : à savoir, le refus d'une budgétisation de la politique communautaire du développement, parce qu'ils veulent maintenir une certaine « nationalisation » de cette aide multilatérale, en la considérant comme la continuation coordonnée d'une aide essentiellement nationale (49).

Comme dans tous les domaines — notamment celui du budget communautaire —, où s'affrontent pouvoir communautaire et pouvoirs des Etats membres de la CEE, la Commission soutient les initiatives et les résolutions du Parlement européen et cette entente est réciproque. Lors des négociations de Lomé I déjà, la Commission et le Parlement faisaient cause commune en faveur de la budgétisation du Fonds. En avril 1973, M. Deniau, Commissaire chargé de la coopération et du développement, s'adressait en ces termes au Parlement européen : « Je crois qu'il faudrait aussi que soit admis le principe de la budgétisa-

tion du FED, même s'il y a encore un certain nombre de modalités techniques à étudier : la budgétisation du FED ayant un caractère politique tout à fait net, cela assure la continuité de la politique communautaire dans ce domaine, de même que son unité » (50). Son successeur, M. Claude Cheysson, en décembre 1974 tenait devant le même auditoire un langage identique, tout en sachant que certains Etats s'y opposeraient : « ... le principe de la budgétisation doit, à mon avis, être posé impérativement compte tenu de la possibilité de contrôle de ce Parlement, tandis que nous serons peut-être obligés d'arriver à une formule différente » (51). Dix ans plus tard, M. Edgard Pisani exprime cette même position devant le Parlement européen en vue des négociations de Lomé III. Commentant le rapport Irmer, le Commissaire chargé du développement et de la coopération déclarait le 15 septembre 1983 : « Nous avons, nous Commission, le sentiment profond de nous trouver en harmonie étroite avec le Parlement sur la plupart des problèmes ici évoqués (...) J'exprime donc avec beaucoup de force à tous ceux qui l'ont dit, et donc au Parlement tout entier, la reconnaissance de la Commission quant à la position qu'il a prise en matière de budget » (52).

A défaut de pouvoir jusqu'à présent participer à la détermination de l'aide financière publique, les parlementaires européens et leurs homologues ACP se préoccupent d'entretenir des contacts avec l'initiative privée sur la base de l'article 175 § 7 de l'actuelle convention (53). Des auditions et des rencontres des milieux économiques et sociaux ont lieu chaque année, en juin, à Genève avec une délégation restreinte de l'Assemblée consultative (les 2 co-présidents, 12 députés européens et 12 représentants ACP).

Cette stratégie des parlementaires européens en connivence avec la Commission, rejoint au sein de l'Assemblée consultative celle des Etats ACP, face aux Etats membres de la Communauté, auteurs principaux de la politique de développement. Cette alliance objective d'intérêts apparaît très nettement dans l'objet des résolutions adoptées par le Comité paritaire comme par l'Assemblée consultative. Les rapports annuels sur l'application de la Convention, notamment les rapports Focke en 1980 et Cavalevu en 1983, ne se privent pas de critiquer les faiblesses ou même les insuffisances, comme dans le cas du fonctionnement du Stabex, de l'application des Conventions. Ces critiques se renouvellent dans des résolutions plus ponctuelles sur des secteurs difficiles comme le sucre, le cacao ou les problèmes énergétiques, ou au contraire dans des résolutions embrassant un problème plus vaste comme celui de la faim et du sous-développement qui fait l'objet d'un groupe de travail permanent au sein du Comité paritaire. Le

(50) JOCE Débats PE, n° 161, séance du 4 avril 1973, p. 42.

(51) id. n° 184, séance du 10 déc. 1974, p. 106.

(52) id. n° 1-303/272, séance du 15 sep. 1983.

(53) Art. 175 § 7 : « L'Assemblée consultative peut, sur une base ad hoc, établir tous les contacts qu'elle estime souhaitables en vue de recueillir les avis des milieux économiques et sociaux sur la politique de coopération prévue par la présente Convention ». Ces contacts ont lieu habituellement à Genève lors des sessions annuelles de l'OIT et envisagent les problèmes suivants : le développement économique des pays ACP, les travailleurs migrants ACP et leurs familles dans la CEE, la promotion de la formation professionnelle dans la Convention ACP-CEE.

(48) Ce montant reste fixé par les négociateurs européens, en l'occurrence le Conseil, et les crédits inscrits annuellement au budget européen seraient vraisemblablement classés en dépenses obligatoires, conférant ainsi au Conseil une prééminence par rapport au Parlement européen dans la procédure budgétaire.

(49) cf. Vallée Charles, « De Yaoundé I à Lomé, quelques comparaisons », revue administrative de l'Est de la France, Metz, 1978, n° 1, p. 23 et s.

rapport Ferrero sur ce sujet, s'appuyant sur une résolution du Parlement européen et sur les documents du groupe des 77, constitue avec la revendication de la création d'une banque ACP-CEE inscrite dans le rapport Fuchs (54), l'illustration récente la plus nette de la collusion de cette double stratégie convergente des Etats ACP et des parlementaires européens.

Le lieu privilégié de représentation d'un modèle communautaire

Tel Janus bifrons, ce modèle communautaire possède deux faces; l'une tournée vers les partenaires de la Convention, l'autre s'adressant à tous.

La première face tend à créer un reflet chez les Etats ACP de certains principes communautaires qui s'orientent autour des trois thèmes suivants : l'unité, la démocratie parlementaire et les droits de l'homme.

Aussi bien dans le cadre de Yaoundé que dans celui de Lomé, la Communauté a cherché et est parvenue dans une certaine mesure à susciter une « Communauté-bis » chez ses partenaires ACP. Dans la phase préparatoire aux négociations de Yaoundé, les Etats africains et malgaches avaient déjà commencé à s'organiser entre eux : tel fut le cas par exemple, de la réunion des parlementaires africains à Ouagadougou le 5 juin 1961. Ce phénomène relativement explicable par l'homogénéité suscitée par la colonisation et le nombre restreint de partenaires, se renouvelle lors des négociations de Lomé : les 41 pays présents face aux 9 lors de la conférence inaugurale en juillet 1973 sont parvenus à désigner un représentant unique en vue des négociations, M. W. Briggs, Commissaire au commerce du gouvernement du Nigeria (55). Le fonctionnement des Conventions de Lomé I et II dépasse cette unité de représentation explicable pour des raisons d'efficacité négociatrice, en créant une solidarité, des réflexes de comportement en commun. Ainsi est née une coopération intra-ACP, consacrée en 1975 par l'accord de Georgetown. Comme l'expliquait M. Monyare, Ambassadeur du Lesotho auprès de la CEE dans un entretien paru en septembre 1982, « les Etats ACP se sont regroupés par l'entremise de l'Europe, comme l'ont toujours dit certains d'entre nous, d'abord en raison des négociations qu'ils ont eu à mener avec les Etats de la CEE. Ils se sont ensuite rendu compte de l'intérêt de leur regroupement et ont créé officiellement le groupe ACP à Georgetown en 1975. En outre, les dispositions de l'accord de Georgetown stipulent qu'outre le contrôle de l'application de la Convention de Lomé et l'assistance fournie dans les négociations communes avec la CEE, les ACP ont d'autres objectifs » (56).

Déjà non négligeable dans cette intégration relative des ACP entre eux, le rôle de l'Assemblée consulta-

tive s'est surtout manifesté par la diffusion implicite de la référence à la démocratie parlementaire auxquels ses travaux donnent lieu. Même si dans un premier temps, peu de parlementaires ont représenté les ACP, le fonctionnement, les procédures, les rites de l'Assemblée, modelés spontanément par les parlementaires européens comme une continuation des séances du Parlement européen, ne peuvent manquer à terme d'entraîner des effets dans les procédures politiques nationales des Etats ACP. Les lieux mêmes de la session annuelle semblent se prêter à cette pédagogie implicite, puisqu'en 1982 et 1983 respectivement, le parlement italien à Rome et le Reichstag à Berlin ont servi de cadre aux débats (57).

L'Assemblée consultative est enfin le lieu où est née progressivement la référence aux droits de l'homme. Cette évolution n'est pas le fait de la Commission qui a toujours affirmé le principe de neutralité politique pour la Convention. « Si la décision est politique, la coopération elle, ne l'est pas » déclarait au Parlement européen M. Claude Cheysson en 1974 : « ... chacun de ces régimes a le droit de se développer comme il l'entend, selon les nécessités sociologiques, telles qu'elles sont ressenties par les populations elles-mêmes » (58). En ouvrant les négociations de Lomé III en octobre 1983, son successeur M. Edgard Pisani parlait tout autant d'un « ordre économique interrégional fondé sur la durée, la prévisibilité et la neutralité » (59). Mais cette neutralité politique ne voit pas d'un mauvais œil la naissance au sein de l'Assemblée d'une référence politique minimale autour des droits de l'homme. Les Etats ACP qui ne manquaient pas à chaque réunion de l'Assemblée ou du Comité de dénoncer leur violation par un Etat tiers, l'Afrique du Sud, craignaient que leur reconnaissance ne soit l'instrument d'une ingérence dans leurs affaires intérieures : d'où leurs réticences longtemps affichées à l'encontre d'un volet « droits de l'homme » dans la Convention. C'est à partir de la réunion du Comité paritaire à Maseru (Lesotho) en novembre-décembre 1977 et de l'Assemblée consultative en septembre 1978 à Luxembourg, que les Etats ACP souhaitent pour la première fois dans une résolution que la question des droits de l'homme rentre dans le cadre des négociations de la prochaine convention (60). Repris par le Comité Paritaire à sa réunion de

(57) Les six premières sessions annuelles de 1976 à 1981 eurent lieu à Luxembourg. Il est vrai également que les réunions du Comité paritaire qui ne coïncident pas avec celles de l'Assemblée ont toutes eu lieu — à une exception près, Bordeaux en jan.-fév. 1979 — dans une capitale d'un des Etats ACP.

(58) JOCE Débats PE, n° 184, 10 déc. 1974, p. 100.

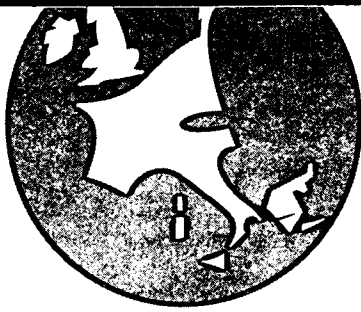
(59) Le Courrier ACP-CEE, n° 82, nov.-déc. 1983, p. V.

(60) Le Comité paritaire « estime que la question des droits de l'homme et des libertés fondamentales doit trouver sous une forme adéquate sa traduction dans la nouvelle convention, conformément à la Déclaration universelle des droits de l'homme à laquelle tous les partenaires de la Convention ont souscrit » (doc. CA/CP/31 du 27-2-1978). L'Assemblée consultative « estime que la question d'une référence aux droits de l'homme dans la future convention devra être abordée, le moment venu avec beaucoup d'attention et un sens élevé des responsabilités ; il ne saurait être question dans ce domaine, de complaisance ni d'une ingérence quelconque dans les affaires intérieures des Etats membres de la Convention (§ 23 de la résolution sur le rapport général, Joce, 18 du 19-1-1979). L'initiateur de ces résolutions est M. Guillaubert, premier Vice-Président de l'Assemblée nationale du Sénégal et rapporteur général de l'Assemblée.

(54) Comité paritaire et Assemblée consultative, sep. 1983. Berlin. Le Courrier ACP-CEE, n° 82, nov.-déc. 1983, p. XIII et s. : interview de M. Gérard Fuchs, rapporteur du groupe de travail « Coopération industrielle ».

(55) M. Claude Cheysson au Parlement européen le 10 décembre 1974 : « Ces 44 ou 45 ont constitué en effet un front uni tout à fait remarquable (...) Et j'affirme catégoriquement ici que nous pouvons être fiers nous autres européens d'avoir apporté la table à laquelle ils se sont assis ensemble pour parler d'une seule voix face à nous, pour y gagner une fierté de leur unité qui est hautement respectable et qui constitue dès maintenant un facteur politique majeur ».

(56) Le Courrier ACP-CEE, n° 75 sep.-oct. 1982, p. 35.



Kingston en février 1983, ce thème tend à s'amplifier et à servir de pilier fondamental de la politique du développement lors de la réunion du même Comité à Brazzaville en février 1984. Par une déclaration solennelle en date du 24 février 1984, le Comité paritaire se déclare en effet « persuadé que l'homme demeure la finalité même du développement et, qu'en conséquence, une protection rigoureuse et intransigeante de ses droits est un impératif catégorique » (61). Dans la déclaration finale de la même réunion, le Comité paritaire « réitère avec force sa conviction que l'homme doit être le centre du développement » et « décide de créer en son sein un groupe de travail « droits de l'homme » qui aura pour raison de faire des propositions pour favoriser le dialogue entre les parties sur le respect des droits fondamentaux des peuples et des hommes, tant dans la Communauté européenne, que dans les pays ACP » (62). Les droits de l'homme issus de la tradition politique de l'Europe occidentale, objet d'inculcation latente de la part du modèle communautaire, semblent ainsi constituer, par un effet de boomerang, la plateforme des demandes des Etats ACP à l'égard des Etats de la Communauté : la lutte contre la faim et la reconnaissance d'un niveau de vie minimal, la garantie effective des droits et l'égalité de traitement des travailleurs et étudiants ACP dans les pays de la CEE et réciproquement, la reconnaissance enfin des identités culturelles et leur respect.

L'autre face du modèle communautaire, c'est l'image de rapports présentés comme uniques et exemplaires dans la double confrontation Nord-Sud et Est-Ouest : une certaine fraternité fondement d'un modèle de rapports Nord-Sud d'un troisième type, face au prosélytisme soviétique, et à la logique américaine du marché. Se félicitant « que pour la première fois dans l'histoire de l'humanité des Etats et des peuples s'associent librement et sur une base d'égalité pour assurer le développement des oubliés du progrès », le Comité paritaire ACP-CEE « souhaite ardemment que la prochaine Convention ACP-CEE soit un outil efficace de développement et puisse constituer un exemple pour l'instauration d'un ordre économique international plus juste et plus fraternel »

(63). Ce passage de la déclaration solennelle de Brazzaville est à soixante ans de distance l'écho contemporain d'un texte oublié de Richard Coudenhove-Kalergi adressé en 1924 aux parlementaires français : « Annoncez au monde que la troisième révolution vient d'éclater celle de la fraternité (...) alors que dans l'Ouest, en Amérique flotte le drapeau étoilé de la liberté, que dans l'Est en Russie flotte le drapeau rouge de l'égalité, nous pouvez entre ces deux mondes déployer le drapeau de la fraternité » (64).

Ce modèle ne manque pourtant pas de laisser à désirer quant à son contenu financier : l'audace et la générosité font quelque peu défaut de la part des Etats de la CEE pour donner un contenu réel à cette troisième voie du développement abondamment proclamée. Pour l'instant la novation dans les rapports internationaux multilatéraux introduite par les Conventions de Lomé, réside principalement dans l'originalité des mécanismes et des institutions, et tout particulièrement de l'existence et du fonctionnement de l'Assemblée consultative. Ouvrant en octobre 1983 à Luxembourg les négociations pour la prochaine convention, le Commissaire M. Edgard Pisani développait cet argument : « Ainsi le caractère exemplaire de Lomé n'est pas dans l'ampleur des moyens financiers mis en œuvre, mais dans le fait irremplaçable que la Convention, qui dans une démarche globale regroupe l'ensemble des instruments de la coopération, est acquise par une négociation prenant en compte l'unité du Groupe ACP » (65). Le modèle communautaire semble ainsi limiter pour l'instant sa fraternité à l'aspect procédural.

Il faut cependant lui reconnaître cet acquis, comme l'ont fait les membres européens et ACP du Comité paritaire à Brazzaville en février 1984. Au sein du volet institutionnel de Lomé, l'Assemblée consultative ACP-CEE constitue selon les propres paroles du Président Bersani, « un fait très spécial dans l'expérience internationale de type parlementaire... On n'a jamais vu un Parlement qui, avec d'autres Parlements, donne vie à une troisième institution parlementaire internationale qui devient un centre moteur, qui, enfin, marque les réalités qui sont en mouvement » (66).

(61) Assemblée consultative ACP-CEE, Comité paritaire, Déclaration solennelle de Brazzaville adoptée par acclamation par le Comité paritaire le 24 février 1984, à Brazzaville, Congo (CA/CP/468/déf.).

(62) Id. Déclaration finale : c) en ce qui concerne la prochaine convention ACP-CEE et les négociations en cours qui s'y rapportent. § 20 et 28 (CA/CP/465/déf.).

(63) Id. Déclaration solennelle.

(64) Coudenhove-Kalergi Richard, Lettre ouverte aux parlementaires français, Union Paneuropéenne, Vienne juin 1924, p. 21.

(65) Le Courrier ACP-CEE, n° 82, nov.-déc. 1983, p. V.

(66) Le Courrier ACP-CEE, n° 67, mai-juin 1981, p. 2.

LA RÉFORME DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE L'EXEMPLE DU SECTEUR VITI-VINICOLE BILAN ET PERSPECTIVES

J.P. LALLEMENT

*Direction générale des Impôts, Paris
Expert CEE
février 1985*

SOMMAIRE

I — Les nouvelles orientations de la politique agricole commune et les choix, souvent difficiles mais nécessaires, qu'elles impliquent

A. Les instruments de la politique agricole commune ne sont plus adaptés.

B. La politique agricole commune doit être rationalisée.

II — La réforme de la politique agricole commune et le secteur viti-vinicole.

A. Données économiques générales sur le secteur viti-vinicole communautaire.

B. L'acquis communautaire à la veille du Conseil européen de Fontainebleau (25-26 juin 1984).

III — L'organisation commune du marché viti-vinicole et les nouvelles propositions de la Commission dans la perspective de l'élargissement.

A. Les suites de la réunion informelle d'Angers (28-29 mai 1984).

B. Le compromis du Conseil européen de Dublin (3-4 décembre 1984).

I. — Les nouvelles orientations de la politique agricole commune et les choix, souvent difficiles mais nécessaires, qu'elles impliquent

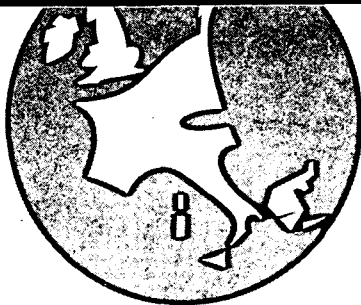
Au cours des deux dernières décennies, la politique agricole commune (PAC) a connu d'indéniables succès et réalisé largement les principaux objectifs qu'elle s'était fixés :

- libre-échange des produits agricoles,
- sécurité d'approvisionnement des denrées alimentaires de base à des prix stables pour les 260 millions de consommateurs de la Communauté,
- croissance de la productivité et protection des revenus de 8 millions d'exploitants agricoles,
- part équitable de l'agriculture dans les échanges mondiaux et contribution du secteur agricole à l'équilibre commercial de la Communauté.

Pourtant, l'expérience des années récentes a montré que les instruments de la PAC n'étaient plus adaptés aux réalités nouvelles de la production et de la consommation et que seule une action déterminée, visant à insérer cette politique dans un cadre rationnel à long terme, pouvait contribuer à placer l'agriculture européenne dans une situation économiquement et financièrement saine pour les années à venir.

A. LES INSTRUMENTS DE LA PAC NE SONT PLUS ADAPTÉS

1° La principale difficulté que connaît la PAC réside en fait dans l'absence de mécanismes régulateurs suffisamment efficaces pour adapter le développement des productions aux besoins des marchés interne et externe.



Comme la PAC repose essentiellement sur un mécanisme de soutien du revenu des agriculteurs par le biais de prix garantis ou d'aides directes au produit, l'accroissement continu des productions engendre une augmentation incontrôlable des dépenses. Cette situation est particulièrement préoccupante pour les produits laitiers, la viande bovine, les fruits et légumes transformés. Elle l'est également, quoique dans une moindre mesure, pour le sucre, les céréales et le vin.

Dans ces conditions, il est clair que — sauf ajustement drastique des prix — tout régime de garantie s'appliquant à des quantités illimitées ne peut conduire qu'à une aggravation de la situation. C'est une constatation de bon sens : sans régulation physique et sans régulation économique, aucun système ne peut fonctionner correctement à long terme.

2° Le deuxième reproche que l'on peut faire à la PAC tient au fait que, reposant sur des garanties de prix ou d'aides au produit, *les organisations communes de marché tendent à privilégier les producteurs les plus importants*, qui disposent déjà des structures de production les plus favorables. Que les exploitations se concentrent de plus en plus n'est pas surprenant dans une économie de marché.

Là où la situation appelle la critique, c'est lorsque les prix, c'est-à-dire dans une large mesure les revenus, sont directement soutenus par une intervention des finances publiques. Dans une Europe appelée, en raison de la crise énergétique, à connaître une longue phase de croissance économique ralentie, le système de soutien des revenus par les prix est générateur d'inégalités sociales sous couvert d'égalités économiques.

3° A cette dernière critique s'apparente une troisième visant le fait que, jusqu'à maintenant, *la PAC a été d'un plus grand secours pour les régions déjà riches que pour les zones plus défavorisées de la Communauté*.

Force est de reconnaître qu'il existe d'importants écarts de revenus et de productivité entre les régions agricoles de la Communauté liées aux différences de richesses naturelles et de structures existantes, mais force est de reconnaître également, en dépit de quelques phénomènes de rattrapage observés ici ou là (Irlande, nord-est de l'Italie), que ces écarts se sont accrus malgré l'attention davantage soutenue portée au cours de ces dernières années aux productions de type méditerranéen ou, plus généralement, aux zones souffrant de handicaps économiques naturels.

Cet aspect doit être pris particulièrement en considération au moment où la Communauté envisage un nouvel élargissement.

4° La quatrième critique enfin, celle-là même qui a provoqué les difficultés budgétaires entre les Etats membres, mais aussi entre les institutions européennes et notamment avec le Parlement est *d'ordre financier et budgétaire*.

Cette critique comporte en fait quatre volets :

— certains estiment que *la charge globale que fait peser l'agriculture sur les finances publiques est trop élevée en valeur absolue*.

Cet argument ne résiste pas à l'examen. S'il est vrai que les dépenses agricoles ont connu au cours de la dernière décennie une augmentation rapide, c'est qu'il fallait à la fois absorber les effets d'une hausse continue de la production et ceux de deux élargissements successifs, mettre en route de nouvelles organisations commu-

nes de marchés et régler certains problèmes de l'agriculture méditerranéenne. Il faut également noter que la PAC a continué à assurer l'emploi et le revenu de 8 millions d'agriculteurs et d'ouvriers agricoles alors que le contexte économique général est à la récession et au chômage. Enfin, ceux qui critiquent cette masse de dépenses agricoles dans le budget communautaire omettent de rappeler que les dépenses publiques agricoles des pays hautement industrialisés tels que les USA, sont du même ordre de grandeur.

— D'autres avancent que *la part de l'agriculture est disproportionnée dans le budget des Communautés et qu'elle freine le développement d'autres politiques communes*.

S'il est vrai que l'agriculture absorbe plus de 70 % des crédits, c'est simplement parce qu'elle est pratiquement la seule qui soit réellement commune, avec solidarité financière. Jamais la place prise par l'agriculture ou le manque de ressources propres n'a été la véritable raison du freinage des autres politiques.

Si de nouvelles politiques communes doivent être créées, il ne faut pas oublier, en effet, que dans la plupart des cas les dépenses communes se substitueront aux dépenses nationales et que tout transfert de charges s'accompagnera nécessairement d'un transfert de ressources.

— La critique d'ordre budgétaire est aussi née de la *répartition de la charge financière entre les Etats membres*.

Certains sont déficitaires nets du fait des structures, de l'orientation et du volume de leur production agricole. D'autres sont nettement bénéficiaires.

Cette critique ne peut être éludée, mais il faut préciser qu'elle tient à la structure même de la Communauté, à celle de son commerce extérieur et aussi à l'inégal degré de développement de ses politiques communes. Elle ne justifie pas une remise en cause de la seule PAC. Si l'on veut établir le principe de l'égalité des charges et des bénéfices, le juste retour, comment mesurera-t-on le "juste retour" économique du marché commun des produits industriels ?

Il convient d'être clair : un tel principe « tue » la notion de solidarité financière et de politique commune, qu'il s'agisse de l'agriculture ou de toute autre politique. Aucun Etat, unitaire ou fédéral, n'a pu développer son unité ou son intégration en l'appliquant. Il doit en être de même pour la Communauté.

— Enfin, la critique d'ordre budgétaire et financier s'adresse également à la *manière dont est dépensé ce volume de crédits agricoles pour des produits en excédents structurels croissants*, sans que les disparités de revenu à l'extérieur du secteur agricole soient atténuées pour autant.

Pour parler clair, ce qui est critique, ce n'est pas tant le fait de dépenser 16 500 millions Ecu pour l'ensemble du FEOGA-Garantie (cf. projet de budget 1984) que le fait de dépenser, par exemple, 5 000 millions pour les produits laitiers dont on ne voit pas les perspectives de débouchés s'améliorer dans un proche avenir, et aussi le fait que plus on est riche plus l'on perçoit une part importante de cette manne.

Il y a en effet une très étroite corrélation entre le niveau de revenu agricole régional et le niveau des dépenses de soutien par actif. Sur la base de l'indice commu-

nautaire moyen de 100, le volume des dépenses agricoles par unité de travail est supérieur à 150 dans la plupart des régions du Bassin parisien, de la Belgique, du nord de l'Allemagne, des Pays-Bas et du Danemark, mais il reste en général inférieur à 50 dans une région italienne sur trois, et inférieur à 80 dans la plupart des régions de montagne et du sud-ouest de la France.

Les régions où les revenus agricoles sont les plus élevés sont celles qui occasionnent le plus de dépenses, et c'est très certainement ce quatrième aspect de la critique financière de la PAC qui est le plus pertinent.

Ainsi les solutions qui doivent être trouvées aux problèmes de la PAC doivent concilier 4 objectifs :

1) *maintenir l'acquis communautaire dans ses aspects positifs*, notamment en ce qui concerne la sécurité des approvisionnements à des prix stables en faveur des consommateurs, le revenu des agriculteurs, la liberté des échanges, le progrès de l'agriculture et la contribution du secteur agricole au commerce extérieur ;

2) *mettre en place des mécanismes qui permettent de maîtriser les conséquences budgétaires des surplus de production*, conduisant ainsi à une meilleure utilisation des fonds publics ;

3) *assurer une meilleure distribution régionale des avantages* résultant pour les exploitants agricoles de la PAC (marchés et structures) ;

4) *organiser le financement de la PAC sur des bases saines*, qui ne soient plus à l'avenir l'objet de contestation entre les Etats membres.

Il convient donc de se fixer comme but la rationalisation — et non pas la « renationalisation » — de la PAC. Seule une pareille démarche peut fournir une bonne garantie de résultats positifs.

B. LA PAC DOIT ÊTRE RATIONALISÉE

La Commission a, depuis un certain nombre d'années, et pour les diverses raisons qui viennent d'être analysées, préconisé un aménagement de la PAC. Déjà en octobre 1981, dans son aide-mémoire « Orientations pour l'agriculture européenne », la Commission avait suggéré diverses mesures, notamment l'établissement de seuils de garantie, tenant compte des perspectives à plus long terme de la production et de la consommation. Plus récemment, en juillet 1983, la Commission a réaffirmé ses idées dans ce qu'il est convenu d'appeler, dans le jargon communautaire, le « COM 500 ». De leur côté, les chefs d'Etat et de gouvernement, réunis en Conseil européen à Stuttgart le 18 juin 1983, ont demandé que le réexamen de la PAC débouche sur des actions concrètes, visant non pas tant à effectuer une économie de coûts sur la base de critères exclusivement budgétaires qu'à réaliser de la manière la plus rentable les objectifs fondamentaux de cette politique. *La démarche est donc plus politique que technique* et participe d'une double préoccupation :

— l'Europe ne peut exiger du monde paysan et de sa filière agro-alimentaire les efforts nécessaires qu'à la condition de leur offrir un cadre stable et bien défini pour leur développement ;

— l'aménagement rationnel de la PAC ne pourra être conduit avec succès qu si la charge en est répartie équitablement entre les diverses organisations de marchés,

entre les divers Etats membres et, d'une façon plus générale, entre les divers groupes socio-professionnels concernés.

1° Les choix à opérer doivent prendre en considération plusieurs paramètres

— *L'adaptation nécessaire de l'agriculture européenne constitue seulement une partie de l'adaptation générale de notre société*, face aux progrès technologiques et à un taux de croissance économique plus faible qu'au cours des années précédentes.

Deux facteurs revêtent à cet égard, une importance particulière :

— en raison du taux d'accroissement plus faible de la population, la demande globale de produits alimentaires au sein de la Communauté augmentera moins rapidement que dans le passé. Sur les marchés mondiaux, la solvabilité — c'est-à-dire la demande effective — dépendra de la croissance économique et des possibilités de crédit, qui sont incertaines. La Communauté doit continuer à jouer un rôle important dans le cadre de l'aide alimentaire mais doit également encourager les pays en voie de développement à satisfaire un plus grand nombre de leurs besoins alimentaires à partir de leurs propres ressources, par le développement de stratégies alimentaires ;

— grâce à la recherche et au développement scientifique, on assiste à une amélioration constante des cultures et des races animales, des machines et des techniques, ce qui signifie que les facteurs de production peuvent être combinés, d'une manière plus ou moins efficace, à des coûts effectifs moindres. Ces tendances se poursuivront et vont même s'accélérer au cours des prochaines années. Ce développement de nouvelles techniques a conduit notamment dans les productions animales, à la constitution d'entreprises agricoles pour lesquelles la terre n'est plus un facteur de handicap. Cela risque notamment d'aggraver les phénomènes de surproduction que l'on connaît dans le secteur laitier et les responsables de la PAC en ont tenu compte.

— *L'adaptation de la PAC ne doit pas ignorer les conséquences de l'activité agricole pour les industries en amont et en aval du secteur agricole.*

Le développement de l'agriculture doit nécessairement être intégré plus complètement dans le dispositif global de l'activité économique, qui fournit d'abord les moyens nécessaires à la production et achemine ensuite les produits alimentaires et les matières premières de l'exploitation à l'usine, au magasin et à la table du consommateur.

Une politique agricole commune ne saurait exister dans des conditions économiques modernes, si elle ne s'insère pas dans le concept plus large d'une politique alimentaire commune. Il convient également de rappeler que les exportations agricoles de la Communauté se font, de plus en plus, sous forme de produits transformés au lieu de produits agricoles de base. Cette tendance, qui signifie que la Communauté produit une plus grande part de valeur ajoutée (et, par conséquent, d'emplois), doit être encouragée.

— *Un autre fait nouveau*, qui est apparu au cours de la dernière décennie, est *l'utilisation de matières agricoles pour l'obtention de produits chimiques organiques*. Le développement de la biotechnologie constitue un défi important pour l'avenir, de sorte que, si l'on veut que cette



activité se développe au sein de la Communauté, il est indispensable que la fourniture de matières premières communautaires soit assurée dans les mêmes conditions de concurrence que celles de ses concurrents extérieurs.

Les autres domaines où la Communauté doit promouvoir l'utilisation la plus efficace possible, de ses ressources en terres et en main-d'œuvre, sont le *développement des matières destinées à être utilisées à des fins énergétiques (biomasse) et la production du secteur sylvicole*. Etant donné que la Communauté manque à la fois d'énergie et de produits sylvicoles, ces deux domaines offrent des possibilités réelles pour des activités de rechange et des emplois dans des régions rurales.

Des suggestions sont attendues sur les *rapports entre la politique agricole et la recherche fondamentale*. Dans cette optique, il s'agit, à la fois, de prévoir les changements qui pourraient surgir à moyen et à long terme, et d'étudier les possibilités de débouchés nouveaux pour les produits agricoles, notamment pour les produits en excédent.

En conclusion sur ce point, la Communauté ne peut avoir pour objectif l'arrêt du développement de son agriculture. Mais eu égard aux perspectives d'avenir *la Communauté n'a pas d'autre choix que d'adapter sa politique des garanties en matière de production*. Si l'on veut que l'agriculture communautaire réussisse — et elle devrait réussir — à développer ses exportations et à maintenir sa part sur le marché mondial, *elle doit accepter de plus en plus les disciplines du marché, auxquelles sont soumis les autres secteurs de l'économie communautaire*. Dans cette optique dynamique, qui rejette toute limitation malthusienne du potentiel de l'agriculture, l'accent doit être mis, de plus en plus, sur la production à des prix compétitifs.

2° Les orientations retenues peuvent schématiquement s'articuler autour de cinq idées essentielles

— *Il n'est plus raisonnable d'accorder des garanties illimitées de prix et d'intervention, alors que les débouchés sont compromis* tout au moins pour les prochaines années.

En d'autres termes, les producteurs agricoles européens participeront plus pleinement aux coûts d'écoulement de la production au-delà d'un certain seuil. Les mesures nécessaires à assurer le respect de ces seuils de garantie constituent l'élément essentiel de la réflexion actuelle des responsables de la PAC. Plusieurs modalités d'action sont envisagées selon les types de produits :

— diminution de la majoration du prix indicatif ou du prix d'intervention, si la production excède un quantum global,

— limitation des aides, versées dans le cadre de la réglementation du marché, à un quantum global,

— participation des producteurs, par voie de prélèvement, aux coûts d'écoulement de la production supplémentaire ou aux coûts des exportations nettes,

— fixation de quotas au niveau national ou au niveau de l'entreprise.

En fait, ces modalités ont déjà été utilisées, à des degrés variables, dans le contexte des organisations de marchés existantes.

— Parallèlement à l'instauration de seuils de garantie, *il est nécessaire de poursuivre une politique des prix*

restrictive. Les propositions de prix annuelles de la Commission continueront à tenir compte non seulement du développement des revenus agricoles au sein de la Communauté mais également, de la situation du marché agricole, de la situation budgétaire et d'autres facteurs économiques généraux.

L'application d'une telle politique des prix ne pourra exclure la possibilité que, dans certains cas où la situation du marché est particulièrement difficile ou lorsque l'application efficace des seuils de garantie l'exige, les prix communs exprimés en Ecu soient gelés ou même réduits, et que, par conséquent, les prix de soutien communautaires, exprimés en monnaie nationale, soient réduits en valeur nominale.

A cet égard, la nouvelle proposition de la Commission en matière de démantèlement des MCM contribuera à une meilleure convergence des revenus agricoles entre les États membres, pour autant que les efforts de politique économique développés dans les pays à monnaie forte atténuent les différentiels d'inflation.

— Le recours trop fréquent au Conseil pour des décisions de gestion étant de nature à provoquer des délais ou à lier cette gestion à d'autres problèmes, ce qui est préjudiciable à la bonne exécution de la PAC, il convient de *recourir plus fréquemment à la délégation de compétences à la Commission*, afin de rendre la PAC plus flexible, la mise en œuvre de certains instruments de cette politique (intervention, etc.) moins automatique, et d'assurer ainsi une utilisation plus efficace des ressources financières.

— C'est une caractéristique courante de nombreuses organisations de marché que de prévoir des *aides et des primes*. Il convient de *vérifier la justification économique de celles-ci* et de voir si elles atteignent correctement leur objectif (soutien des revenus des producteurs, encouragement de la vente de produits communautaires sur le marché intérieur, compensation de l'écart entre les prix de la production communautaire et ceux pratiqués sur le marché mondial). Des propositions précises d'aménagement ou de suppression ont été formulées.

— Au plan du *commerce extérieur*, la Communauté doit fonder sa politique agricole sur la combinaison de *trois éléments* :

— coopération internationale avec les principaux pays exportateurs afin de contrecarrer la détérioration des prix mondiaux ;

— développement d'une politique, au niveau communautaire, en vue de promouvoir les exportations de la Communauté sur une base économique saine ;

— exercice des droits internationaux de la Communauté, notamment au sein du GATT, en vue de la révision du système de protection extérieure dans les cas où la Communauté prend des mesures visant à limiter sa propre production.

La mise en œuvre de mesures permettant le respect de seuils de garantie et, notamment, la participation partielle ou totale des producteurs aux coûts d'écoulement permettra de développer une politique d'exportation dynamique, comme par exemple la conclusion de contrats à long terme pour la fourniture de produits agricoles aux pays en voie de développement qui en ont fait la demande en vue d'assurer leur sécurité alimentaire.

En ce qui concerne les importations agricoles, il convient de réexaminer les régimes jusqu'alors appli-

qués aux différents produits afin de les adapter à la situation du marché et d'assurer un respect plus satisfaisant de la préférence communautaire.

Ces orientations générales évoquées à grands traits doivent, bien évidemment, tenir compte des caractéristiques propres à chaque secteur.

Qu'en est-il du secteur viti-vinicole ?

II. — La réforme de la politique agricole commune et le secteur viti-vinicole

Le secteur viti-vinicole n'a pas été dans le passé le plus préoccupant pour les responsables de la PAC, notamment au niveau des incidences financières. En effet, de 1975 à 1980, la moyenne annuelle des dépenses de la section « Garantie » du FEOGA était, pour ce secteur, d'environ 132 Mio Ecu. Ces dépenses sont cependant passées à 459 Mio Ecu en 1981, 571 Mio Ecu en 1982, 659 Mio Ecu en 1983, soit un peu plus de 4 % des dépenses totales du FEOGA-Garantie (contre 0,5 % en moyenne pour la période 1975-1980) et atteindront 1 107 Mio Ecu en 1984 soit 7 % des dépenses totales de la section « Garantie ».

La raison de cette évolution est simple : *le secteur viti-vinicole est devenu structurellement excédentaire* dans la Communauté, où la production de vin se situe en moyenne annuelle aux environs de 160 Mio hl alors que la consommation n'excède pas 140 Mio hl.

La consommation par tête accuse une tendance à la baisse dans les principaux pays producteurs, laquelle n'est pas compensée par une tendance à la hausse dans les pays non producteurs. Les exportations excèdent les importations d'environ 5 Mio hl, de sorte que la Communauté est plus qu'auto-suffisante. En conséquence, il a été nécessaire de distiller des quantités considérables de vin et de les transformer en alcool pour rééquilibrer le marché.

Cette surproduction n'est pas propre à la Communauté. Elle affecte les pays producteurs d'Europe et du monde et ne peut être jugulée que par la mise en œuvre de mesures visant à la fois à contenir le potentiel de pro-

duction et à orienter la production vers des vins de qualité répondant davantage aux attentes des consommateurs.

La prise de conscience de cette évolution par les responsables de la PAC les a conduit à adopter dès 1976 un premier train de mesures structurelles, relayé en 1980 par un programme d'action quinquennal, dont les principaux objectifs étaient et demeurent notamment :

- de privilégier la qualité plutôt que la quantité,
- de réserver la production viticole aux zones dont la vocation viticole est la plus affirmée,
- de moderniser les structures du vignoble dans ces zones tout en prévenant la formation d'excédents.

Les premiers résultats de cette politique commencent à se manifester — le potentiel viticole de la Communauté a régressé ces dernières années de quelque 10 % — mais la nécessité d'assainir durablement le marché commun viti-vinicole qui, après s'être élargi à la Grèce en 1981, se tourne à présent vers l'Espagne et le Portugal, dont l'adhésion sera effective au 1^{er} janvier 1986, a conduit les responsables de la PAC à formuler de nouvelles propositions, adoptées par le Conseil des ministres de l'Agriculture, après certaines concessions mutuelles, le 18 mai 1982. D'autres mesures ont été décidées en mai 1984. Certaines, plus fondamentales et qui marqueront vraisemblablement un tournant, sont encore en discussion.

A. DONNÉES ÉCONOMIQUES GÉNÉRALES SUR LE SECTEUR VITI-VINICOLE COMMUNAUTAIRE

1^o L'auto-provisionnement dans le secteur viti-vinicole

a) la production

La Communauté européenne est le premier producteur de vin avec une part égale à environ 60 % de la production mondiale malgré d'importantes variations annuelles qui sont caractéristiques de ce secteur, très sensible aux conditions climatiques.

Il ressort des statistiques, surtout pour les dernières années, que la production des deux principaux pays viti-vinicoles, l'Italie et la France, bien qu'ayant subi des variations annuelles, ne semblent pas avoir été l'objet de profondes modifications d'ordre structurel. Plus exactement, si des modifications structurelles ont eu lieu en France et

Evolution de la production de vin dans la Communauté

(1 000 hl)

Etats membres	1951/55	1956/60	1961/65	1966/70	1971/75	1976/80	1977/78	1978/79	1979/80	1980/81	1981/82	1982/83	1983/84 (prov.)
Allemagne	2 757	3 945	5 184	6 816	8 222	8 315	11 278	7 842	8 662	4 867	7 480	16 128	13 000
France	56 090	49 823	60 594	62 397	69 278	67 699	52 708	58 429	84 105	69 598	57 311	79 093	67 523
Italie	51 214	59 107	62 253	69 057	69 561	74 024	64 142	71 989	84 337	83 950	69 700	71 948	81 848
Pays-Bas	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Belgique	3	4	4	8	6	4	4	4	4	4	4	3	2
Luxembourg	110	109	135	146	145	93	155	72	62	50	97	256	185
Royaume-Uni	—	—	—	—	1	2	1	1	1	2	2	7	11
Irlande	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Danemark	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Grèce	—	—	—	—	5 115	5 366	5 183	5 605	5 243	5 395	5 470	4 500	4 734
EUR 3	110 174	112 998	128 170	138 424	147 212	150 135	128 287	138 336	177 170	158 469	134 592	167 428	162 558
EUR 10	—	—	—	—	152 328	155 503	133 471	143 942	182 414	163 866	140 064	171 935	167 303

Source : Eurostat, Commission des Communautés européennes.



Evolution de la production des vins de table, des v.q.p.r.d. et des autres vins dans la Communauté européenne

(1 000 hl)

Etats membres	1971/75	1976/80	1975/76	1976/77	1977/78	1978/79	1979/80	1980/81	1981/82	1982/83	1983/84 (prov.)
Vins de table											
Allemagne	622	354	241	165	984	301	177	144	141	1 094	3 500
France	45 892	42 844	43 169	47 147	32 884	35 559	51 686	46 946	37 993	44 620	39 596
Italie	63 586	64 844	63 389	58 999	56 589	62 933	72 755	72 941	60 881	61 476	70 480
Luxembourg	78	38	73	55	80	32	22	2	21	86	—
Grèce	3 807	4 857	3 476	4 439	4 630	5 305	4 928	4 984	5 000	4 237	4 143
Autres pays	7	6	6	7	5	5	5	6	6	10	13
EUR 10	113 992	112 943	110 354	110 812	95 172	104 135	129 573	125 023	104 042	111 523	117 732
v.q.p.r.d.											
Allemagne	7 600	7 961	8 864	8 761	70 294	7 541	8 485	4 723	7 339	15 034	9 500
France	13 624	15 492	12 989	15 914	13 000	14 947	18 779	14 819	13 940	22 355	17 508
Italie	5 881	8 435	6 445	6 701	7 553	9 056	9 880	8 984	7 130	8 642	8 917
Luxembourg	67	55	84	73	75	40	40	48	76	170	185
Grèce	536	283	260	322	300	275	278	243	300	210	371
EUR 10	27 708	32 226	28 642	31 771	31 222	31 859	37 462	28 817	28 785	46 411	36 481
Autres vins											
France	9 762	9 363	10 115	10 594	6 824	7 923	13 640	7 833	5 378	12 118	10 419
Italie	94	745	—	—	—	—	1 702	2 025	1 689	1 830	2 451
Grèce	772	226	841	646	253	25	37	168	170	53	220
EUR 10	10 628	10 334	10 956	11 240	7 077	7 948	15 379	10 026	7 237	14 001	13 090

Source : Eurostat, Commission des Communautés européennes.

en Italie, il s'est agi d'une réduction des superficies, respectivement de 56 000 et de 30 000 hectares. Cela ne semble pas être le cas de l'Allemagne, où, malgré les variations climatiques, la production a quasiment triplé entre 1981 et 1984 (+267 %). Il en va de même pour le Luxembourg, bien que pour des quantités marginales.

Le tableau ci-dessus fait également apparaître la variabilité de la production, qui, d'une année à l'autre, peut passer de 141 millions à 173 millions d'hectolitres, soit une différence de plus de 15 %. Il faut alors se demander s'il est possible de faire des prévisions exactes dans un secteur où quelques jours de mauvais temps lors de la phase décisive de maturation peuvent compromettre la production de millions d'hectolitres...

En ce qui concerne la répartition de la production entre vins de table et vins de qualité, il importe avant tout de rappeler que les règles qui président à la définition des normes de qualité sont établies par chaque pays pour la production nationale et que dès lors, cette répartition des vins en fonction de leur qualité ne saurait avoir une valeur absolue.

C'est précisément la diversité des normes définissant la qualité des vins dans les différents pays qui explique la différence quantitative existant entre les vins de qualité produits en Allemagne (plus de 74 %) et ceux des autres pays où des règles plus strictes sont imposées pour l'appellation v.q.p.r.d. (vin de qualité produit dans une région déterminée).

b) la consommation

Les données relatives à la consommation de vin dans la Communauté semblent pouvoir être interprétées facilement dans la mesure où elles font apparaître une baisse de la consommation totale pour la période comprise entre 1980 et 1983. Les chiffres concernant la

dernière campagne 1983-1984 révèlent au contraire un renversement de la tendance, avec une légère reprise de la consommation. Selon les chiffres les plus récents disponibles, la consommation totale dépasserait 125 millions d'hectolitres, tandis que la consommation moyenne par habitant serait de 46,1 litres.

En fait, deux aspects méritent d'être soulignés : d'une part, la consommation a fléchi dans les pays grands consommateurs de vin (environ 7 millions d'hectolitres de moins en France et en Italie au cours des quatre dernières années pour lesquelles des données sont disponibles) ; d'autre part, la consommation moyenne par habitant varie fortement selon les Etats membres : plus de 83 litres de différence entre le pays qui consomme le plus (la France avec 86 litres par habitant) et celui qui consomme le moins (l'Irlande avec moins de 3 litres). La consommation a été à peu près stable dans les pays qui ne sont pas traditionnellement des consommateurs de vin.

Il convient notamment de souligner que, même si la tradition influe beaucoup sur les ventes de vin dans les pays du Nord de l'Europe, il est également vrai que pour les consommateurs, surtout irlandais, danois et britanniques, le vin n'est guère abordable en raison des accises élevées auxquelles il est soumis et qui en font un produit de luxe.

Malgré l'arrêt « historique » rendu par la Cour de justice après six ans de débats et la réduction des accises, du moins en Grande-Bretagne, la situation demeure peu satisfaisante, et le vin, selon l'arrêt de la Cour, est encore l'objet d'une discrimination par rapport à la bière, produit concurrent.

Il faut remarquer, enfin, que la consommation, bien qu'en diminution, se maintient à environ 120 millions d'hectolitres.

Consommation de vin

(1 000 hl)

	1980	1981	1982	1983
EUR 10	129 458	128 284	124 848	121 944
Allemagne	15 695	15 227	15 328	16 304
France	51 584	49 790	48 162	46 923
Italie	49 305	49 923	47 849	46 006
Paesi Bassi	1 681	1 815	1 851	1 970
Belgio	1 869	2 015	2 020	1 841
Lussemburgo	172	164	169	237
Regno Unito	4 184	4 194	4 434	4 093
Irlanda	109	117	109	100
Danimarca	647	725	851	857
Grecia	4 212	4 314	4 075	3 613

Consommation de vin

(litres per capita)

	1980	1981	1982	1983
EUR 10	47,9	47,3	46,0	44,0
Allemagne	25,5	24,7	24,8	26,5
France	96,3	92,5	89,0	86,0
Italie	85,5	88,4	84,6	81,1
Paesi Bassi	11,9	12,8	13,0	13,7
Belgio	19,0	20,5	20,5	18,7
Lussemburgo	47,3	44,9	46,2	64,8
Regno Unito	7,4	7,4	7,9	7,3
Irlanda	3,2	3,4	3,1	2,9
Danimarca	12,6	14,1	16,6	16,7
Grecia	43,9	44,5	41,6	36,8

c) les échanges commerciaux

La Communauté est le premier exportateur de vin dans le monde avec plus de 15 millions d'hectolitres. En quantité, c'est l'Italie qui exporte le plus (quoique les exportations italiennes aient sensiblement diminué en 1983 par rapport aux années antérieures), mais la France est le principal exportateur en valeur, le coût unitaire de ses vins étant plus élevé.

S'agissant toujours des exportations, il est intéressant de souligner que plus de 40 % des exportations européennes sont destinées au marché américain, c'est pourquoi les Européens redoutent à juste titre l'application éventuelle des mesures restrictives concernant le

commerce du vin (« Wine Equity Act ») que le Congrès américain a récemment votées, bien qu'elles soient contraires aux règles du GATT.

Sur le plan des importations, la Communauté importe presque 5 millions d'hectolitres en dépit d'une production excédentaire, ce qui est la meilleure preuve que le marché communautaire n'est pas un marché fermé comme on le prétend. 42 % des vins importés dans la Communauté proviennent d'Espagne. Il convient de remarquer que les exportations de l'Espagne vers la Communauté représentent environ 40 % du total des exportations espagnoles, dont seulement 4 % sont destinées au marché américain.

Exportations de la Communauté vers les pays tiers

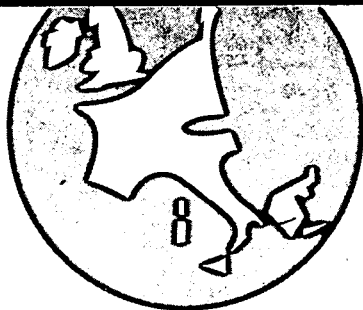
(hl)

Pays	1980	1981	1982	1983
EUR 10	8 314 758	14 636 950	15 999 996	15 629 619
France	2 485 324	2 810 402	2 878 439	3 179 262
Belgique - Luxembourg	728	1 370	1 276	1 467
Pays-Bas	1 522	1 299	1 039	1 667
Allemagne	822 990	895 354	918 871	994 556
Italie	4 986 489	5 283 074	5 893 805	4 313 020
Royaume-Uni	12 644	15 547	17 299	13 042
Irlande	252	202	213	56
Danemark	4 809	9 336	10 854	10 503
Grèce	0	5 620	6 278	7 116

Importations de vin dans la Communauté

(hl)

Pays	1980	1981	1982	1983
EUR 10	5 150 552	4 975 534	4 955 222	4 818 346
France	693 355	652 191	570 871	523 939
Belgique - Luxembourg	328 667	304 399	307 431	319 209
Pays-Bas	534 881	522 474	571 589	501 824
Allemagne	1 928 834	1 874 170	1 823 441	1 827 322
Italie	77 355	78 025	75 001	63 185
Royaume-Uni	1 405 062	1 324 473	1 378 604	1 301 339
Irlande	22 755	21 473	24 297	19 128
Danemark	159 643	166 869	175 920	174 084
Grèce	0	31 460	28 068	88 316



d) les rendements

La qualité du vin est étroitement liée au milieu où la vigne est cultivée. En règle générale, on peut dire que les vins produits dans les régions septentrionales sont peu sucrés et acides tandis que les vins produits dans les régions méridionales sont riches en alcool, généreux, naturellement sucrés et peu acides.

La nature même du sol est fondamentale pour la qualité du vin, aussi certaines régions ont-elles une vocation pour la viticulture et d'autres non.

Il est vrai, toutefois, que les propriétés organoleptiques peuvent subir des modifications au cours de la vinification du fait de l'adjonction d'éléments chimiques ou naturels, telle la saccharose, mais cet apport ne doit pas modifier la nature du vin, défini (voir règlement n° 337/79, annexe) comme étant « le produit obtenu exclusivement par la fermentation alcoolique, totale ou partielle, de raisins frais, foulés ou non, ou de moûts de raisin ».

Il va sans dire qu'un produit ne répondant pas à cette définition ne peut être dénommé « vin », ni jouir de l'application de la réglementation communautaire.

Cela dit, il ressort de l'examen des tableaux suivants sur le rendement dans certaines régions de production que les cas de rendements supérieurs à 100 hectolitres par hectare sont relativement limités et généralement concentrés dans les régions de l'Europe méridionale.

Rendements moyens dans certaines régions de la Communauté (1)

ALLEMAGNE (1981/82)

	Production en hl	Rendement en hl/ha
Moselle-Sarre-Ruwer	2 345 907	203,69
Hesse Rhénane (Rheinessen)	3 748 330	176,32
Palatinat Rhénan (Rheinpfalz)	3 644 199	181,78
Wurtemberg	1 797 211	198,92
Bade	1 971 367	135,52

ITALIE (1979/80) (2)

	Production en hl	Rendement en hl/ha
Piémont	4 354 140	60,6
Lombardie	2 104 517	63,5
Trentin - Haut Adige	840 751	132,2
Vénétie	10 540 116	109,8
Frioul - Vénétie julienne	1 202 934	74,5
Emilie Romagne	8 850 378	91,3
Toscane	3 926 950	36,8
Marches	2 498 088	78,3
Lombardie	5 964 774	61,1
Abruzzes	3 356 926	131,4
Campanie	3 321 713	53,9
Pouilles	8 352 384	52,5
Calabre	1 236 259	43,1
Sicile	12 248 539	71,6
Sardaigne	2 680 239	39,8

(1) Source : statistiques des Etats membres.

(2) Uniquement les vins de table.

FRANCE (1979/80) (2)

	Rendement en hl/ha
Aude	91,43
Charente	122,81
Charente-Maritime	131,87
Corse du Sud	112,33
Corse (Haute)	92,17
Gard	87,20
Gers	100,70
Gironde	68,99
Hérault	87,37
Landes	70,09
Loire-Atlantique	74,10
Pyrénées-Orientales	61,36
Rhin (Bas)	62,91
Savoie	55,57
Savoie (Haute)	68,90
Tarn	77,68
Var	63,12
Vaucluse	59,33
Vendée	52,26

2° Evolution des dépenses en faveur du secteur vitivinicole

La production viti-vinicole représente dans la Communauté 5,8 % de la production totale (pour 1982) et la part du vin dans la production finale de chacun des pays producteurs est la suivante :

Part du vin dans la production finale

Pays	Pourcentages
Grèce	2
Allemagne	5,2
France	12,5
Italie	7,6
Luxembourg	16

Source : Eurostat-Comptes agricoles.

Ces chiffres peuvent donner un ordre de grandeur des dépenses financées par la Communauté en faveur de ce secteur.

C'est en effet au rapport entre le coût budgétaire et la valeur finale du produit, le « taux d'assistance », que se réfère la Cour des comptes pour analyser les dépenses de la Communauté ; c'est également sur la base de ce rapport que la Cour, dans son rapport pour 1983, relevait que le vin, avec un taux d'assistance inférieur à 10 %, était encore en 1982 l'un des produits agricoles les moins subventionnés.

D'autre part, la Cour des comptes remarque que la situation de marché est apparue particulièrement grave au cours des dernières années du fait de l'effet conjugué d'une augmentation de la production et d'une baisse de la consommation, ce qui a contraint la Commission à recourir de plus en plus à la distillation pour réduire l'offre de vin sur le marché. Pour la campagne 1983-84, la distillation des vins de table représente 27 % de la production.

Quantités de vin distillées

(Mio hl)

1980-81	1981-82	1982-83	1983-84
20,5	13,1	22	32

Source : Eurostat.

Cette situation s'est évidemment répercutée sur le budget, et les dépenses effectives pour le secteur viti-vinicole n'ont cessé d'augmenter, au-delà des crédits prévus initialement.

D'autre part, il convient de ne pas s'en tenir au coût absolu. Selon une thèse développée par la Cour des comptes dans son rapport sur les dépenses communautaires, élaboré à la demande du Conseil européen de Stuttgart, du 18 juin 1983 (1), les coûts de la politique agricole commune doivent être évalués en fonction de l'importance économique de l'organisation du marché auquel ils se réfèrent.

Evolution des dépenses dans le secteur viti-vinicole pour la période 1980 à 1985

(Mio Ecu)

Dépenses	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Crédits initiaux	350	456,7	416	469	576	691
Dépenses effectives	299,5	459,4	570,6	659,2	1 107*	—
% des dépenses FEOGA	2,6	4,1	4,6	4,2	7	—

* Budget rectificatif pour 1984.

Ainsi, c'est seulement en 1984 que le taux des dépenses a dépassé le pourcentage représenté par la valeur de la production par rapport à la production finale totale, ce qui est le cas, à un degré bien supérieur, depuis plus de dix ans dans le secteur laitier, par exemple.

La ventilation des dépenses par pays pour 1983 est la suivante :

Ventilation des dépenses par pays dans le secteur viti-vinicole en 1983

(Mio Ecu)

Ventilation	Danemark	Allemagne	Grèce	France	Italie	Luxembourg	Pays-Bas	Royaume-Uni	Total CEE
Stockage	—	0,7	6,3	69,3	65,9	0,005	—	—	142,4
Distillation	—	23,3	26,3	150,3	191,3	—	—	—	391,4
Distillation obligatoire	—	—	0,2	42,8	19,9	—	—	—	63
Aide en faveur des moûts	0,01	0,002	0,06	20,7	20,8	—	—	0,3	41,572
Total des interventions	0,01	24,1	52,9	283,3	298,1	0,005	—	0,3	639
Restitutions	—	0,2	0,6	4,5	14,8	—	0,001	—	20,1
Total des dépenses	0,016	24,4	33,5	287,8	312,9	0,005	0,001	0,353	659,2

B. L'ACQUIS COMMUNAUTAIRE À LA VEILLE DU CONSEIL EUROPÉEN DE FONTAINEBLEAU DES 25-26 JUIN 1984

1° Les nouveaux instruments de gestion mis en place en 1983 et leurs premiers résultats

Les mesures adoptées définitivement le 27 juillet 1982 ont modifié substantiellement le régime d'intervention sur le marché des vins de table. Elles s'articulent autour des idées maîtresses suivantes qui intéressent deux domaines d'action :

- les mesures de soutien du marché (réforme du régime des distillations),
- les disciplines de production et les pratiques œnologiques.

a) au plan des mesures de soutien du marché, 4 éléments sont à retenir :

1° exclure du marché des vins de table les produits obtenus de la transformation de raisins provenant de variétés à utilisation particulière (Vin des Charentes, raisins de table, Noir de Corinthe),

2° créer, lors des années d'excédents, une offre normale sur le marché par l'élimination de la quantité excé-

dentaire de vin et répartir les coûts de cette opération entre les producteurs et le budget communautaire.

Il s'agit de mettre en œuvre, en début de campagne, une distillation obligatoire des vins de table, dont le déclenchement est fonction du rapport entre les disponibilités et les utilisations prévisibles.

Le volume sur lequel porte cette distillation est fixé début décembre, de façon à ramener les stocks prévisibles de fin de campagne à un niveau compatible avec l'équilibre du marché (5 mois d'utilisations normales).

Le volume devant être distillé par chaque producteur par rapport à sa production est par ailleurs différencié en fonction des rendements, des types de vin et de leur titre alcoométrique. Les petits producteurs peuvent être exonérés de cette obligation, alors que les viticulteurs qui obtiennent des rendements élevés et contribuent ainsi pour une très large part à la formation des excédents seront les plus touchés.

3° lier le bénéfice des mesures d'intervention à la satisfaction des obligations à remplir par les producteurs, ceux ne se pliant pas à cette distillation obligatoire ne pouvant bénéficier d'aucune mesure d'intervention (stockage à long terme, distillations facultatives, aides diverses),

4° déterminer les caractéristiques qualitatives des produits de la distillation qui sont à livrer aux organismes d'intervention.

(1) JO n° C 287 de 1983.



b) pour ce qui est des disciplines de production et des pratiques œnologiques, il s'agit de suivre deux lignes directrices :

1° créer des conditions économiques neutres pour les producteurs de toutes les zones en matière d'enrichissement avec comme pivot le moût de raisins concentré, rectifié ou non, et l'institution d'une aide à l'utilisation de ce moût concentré en vinification,

2° replacer les prestations viniques dans leur cadre réel, à savoir l'amélioration qualitative du vin, et donc procéder à l'élimination de tous les sous-produits de la vinification, en assortissant cette mesure de contraintes.

La campagne viticole 1982-1983 a vu la première application de ces nouveaux instruments de gestion. Des résultats appréciables ont été constatés qui ont contribué à l'assainissement du marché, dont les prix se sont stabilisés. Mais le rétablissement d'un équilibre durable reste avant tout conditionné par le strict respect des limitations de plantations figurant dans la réglementation communautaire et il est primordial que les Etats, membres producteurs développent le maximum d'efforts pour que les programmes d'arrachage, de restructuration et de reconversion adoptés soient menés à bien.

2° Les mesures complémentaires adoptées en avril 1984 et celles qui sont encore en discussion

Participant de l'effort de rationalisation entrepris par la Communauté et qui intéresse tous les secteurs de la PAC, les mesures examinées par le Conseil des ministres de l'agriculture au printemps 1984 intéressaient trois domaines d'action en ce qui concerne le secteur viti-vinicole :

- le renforcement des disciplines du vignoble,
- l'amélioration de la qualité des produits mis sur le marché,
- l'adaptation de certaines mesures d'intervention dans le sens d'une plus grande efficacité.

a) pour ce qui est du *renforcement des disciplines du vignoble*, le Conseil a décidé d'étendre à l'ensemble des vignes l'interdiction des plantations nouvelles, en application pour certaines catégories depuis 1976, et de reporter à 1990 l'échéance de cette discipline. Des dérogations sont néanmoins prévues pour des superficies destinées à la production de vins de qualité qui ne connaissent pas de difficultés de commercialisation sur le marché.

b) en ce qui concerne *l'amélioration de la qualité des produits* mis sur le marché, il s'agissait essentiellement, dans l'esprit des propositions de la Commission :

- d'augmenter le titre alcoométrique minimal du vin et, pour ce faire,
- d'encourager l'utilisation de moûts concentrés, rectifiés ou non,
- et par conséquent, d'interdire l'utilisation du sucre, ce qui permettrait de ne plus octroyer d'aides à l'utilisation de moûts concentrés (sauf pour la production de jus de raisin) et, donc, de réaliser des économies.

L'utilisation du saccharose pour l'enrichissement des vendanges, pratique autorisée seulement dans les régions septentrionales de la Communauté, constitue en effet l'un des aspects les plus conflictuels du secteur viti-vinicole. Il sera encore aggravé dans le cadre d'une Communauté élargie à l'Espagne et au Portugal.

Pour tenir compte des adaptations nécessaires, la Commission avait proposé que l'utilisation du saccharose dans l'élaboration des vins soit interdite à partir de la récolte de 1990, la période intérimaire ainsi établie devant permettre :

— d'une part, de disposer d'une capacité de production de moût de raisins concentré rectifié adaptée à la demande des régions de production où l'utilisation de saccharose (chaptalisation), actuellement autorisée, ne le sera plus à terme,

— d'autre part, de mener à bien les travaux de recherche et de développement de méthodes fiables permettant la détection du sucre dans le vin fini et d'établir la validité de ces méthodes sur le plan communautaire.

Cette approche d'un des problèmes les plus difficiles de la viti-viniculture, jointe à une augmentation du titre alcoométrique naturel minimal des raisins récoltés, devrait permettre à la fois de maîtriser les tendances actuelles d'augmentation excessive des rendements, d'affirmer à l'égard des consommateurs, le concept du vin comme produit naturel de la fermentation du raisin et de valoriser ainsi tous les efforts déjà faits dans le sens d'une amélioration qualitative de ce produit. L'interdiction de l'utilisation du saccharose serait logiquement accompagnée de la suppression du régime d'aide aux moûts concentrés pour l'enrichissement.

En effet, la Commission avait estimé que la démarche actuelle résultant des décisions du Conseil de 1982 consistant à corriger la distorsion économique Sud/Nord due à l'utilisation du saccharose dans les régions septentrionales par un octroi illimité de l'aide à l'utilisation des moûts de raisins concentrés n'était pas soutenable à moyen terme, ni économiquement ni financièrement.

Au plan économique, en effet, la combinaison de ces dispositions risque, dans le court terme, de provoquer des distorsions sur le marché et, dans le moyen terme, d'infléchir la viticulture vers une production à rendement accru et à titre naturel plus faible bénéficiant, par le biais de l'aide, de conditions avantageuses pour porter le produit au titre alcoométrique de consommation requis.

Au plan financier, il est à craindre que la Communauté doive faire face à des dépenses accrues relatives à l'aide aux moûts pour l'enrichissement des vendanges, probablement accompagnées d'un accroissement d'excédents de vins, à résorber par voie de distillation. Ces dépenses seraient certainement encore aggravées dans une Communauté élargie avec, également, les mêmes conséquences envisagées sur les excédents vinicoles.

Au cours de cette période transitoire aboutissant à terme à la suppression de l'utilisation du saccharose, il serait nécessaire que l'octroi de l'aide au moût de raisins concentré et au moût de raisins concentré rectifié utilisé en vinification soit limité, et réservé à une correction raisonnable de la qualité des vendanges ne résultant pas d'une orientation délibérément faussée de la production.

Cette proposition n'a pu être retenue par le Conseil compte tenu des choix politiques qu'elle implique pour certains Etats membres producteurs (1).

(1) Voir sur ce point les conclusions du Conseil européen de Dublin (ci-après point III).

c) En ce qui concerne l'adaptation des mesures d'intervention existantes en vue de les rendre plus efficaces, il s'agissait notamment :

- de ne plus octroyer d'aide pour le stockage du vin à court terme, étant donné que la justification économique de cette mesure n'est plus évidente compte tenu de l'existence d'aides au stockage à long terme ; cette décision a été prise lors du Conseil des ministres de l'Agriculture du 27 avril 1984 ;

- de même, il a été décidé à cette occasion de fixer un seuil spécifique et de définir des critères précis pour déclencher la distillation obligatoire de manière plus rapide et plus efficace ;

- enfin, il était proposé — mais le Conseil n'a pas encore tranché — de porter le taux d'assujettissement aux prestations viniques (distillation obligatoire des sous-produits de la vinification) de 8 % à 10 % du volume d'alcool naturellement contenu dans les raisins mis en œuvre pour la production de vin.

1° L'octroi d'aides au stockage privé à court terme (3 mois) est prévu depuis le début de l'organisation commune des marchés en 1970. La possibilité de conclure des contrats vouant droit à une telle aide est ouverte lorsque le prix représentatif du marché est inférieur au prix de déclenchement (soit actuellement 91 % à 92 % du prix d'orientation selon les types de vins). Cette possibilité existe, sans interruption, depuis novembre 1978 pour les vins blancs de type A I et, respectivement, depuis septembre et juin 1979 pour les vins rouges des types R I et R II. Les quantités moyennes de vin de table stockées au titre de cette mesure ont été de 12,5 Mio hl pour les campagnes 1979/1980 et 1980/81, 10,4 Mio hl en 1981/82 et 15 Mio hl durant les 10 premiers mois de la campagne 1982/83.

Dans une situation de disponibilités constamment excédentaire qui existe depuis la récolte 1979 — encore plus grave que celle connue lors de la première « crise » de 1974/76 — le stockage privé à court terme ouvert de manière permanente ne joue plus aucun rôle dans la stabilisation du marché et la gestion tout en restant une charge budgétaire non négligeable.

Il a donc été décidé de supprimer cette mesure, étant entendu que le régime d'aides au stockage privé à long terme (9 mois) — qui incite le report, d'une campagne à l'autre, de vins de table répondant à des caractéristiques qualitatives suffisantes — reste d'application.

2° Les critères de déclenchement et d'application de la nouvelle mesure de distillation obligatoire des vins de table (article 41 du règlement de base) introduite dans la réglementation en juillet 1982, et qu'il n'avait pas été possible de mettre en œuvre jusqu'à présent, ont nécessité de longues discussions techniques mais ne sont pas apparus pour autant totalement satisfaisants. Dans leur formulation initiale, précédant celle adoptée en 1984, ces critères prévoyaient une marge d'appréciation dans deux domaines :

- d'une part, celui du déclenchement de la mesure, pour lequel les disponibilités pouvaient dépasser de plus de cinq mois les utilisations normales sans que la mesure fût décidée (critère de la charge administrative disproportionnée aux résultats escomptés) ;

- d'autre part, celui de la fixation des volumes à distiller, qui devait ramener les stocks prévisibles de fin de campagne à un niveau correspondant entre cinq à six mois d'utilisations.

Pour éviter toute difficulté d'interprétation et rendre la mesure plus efficace, il a été décidé en avril 1984 de fixer à cinq mois l'objectif de stocks de fin de campagne pour la quantification de la mesure. La marge d'appréciation de son déclenchement — au vu du critère de la charge administrative disproportionnée — se base ainsi uniquement sur le dépassement constaté des disponibilités au-delà de cinq mois.

Par ailleurs, et en liaison avec ces mesures, le Conseil a introduit trois modifications destinées à donner plus de souplesse à la Commission dans la gestion du marché :

- fixation du prix de la distillation préventive à 65 % du prix d'orientation (précédemment, il était fixé à 60 %, passant à 65 % en cas de non déclenchement de la distillation obligatoire),

- possibilité de fermer la distillation préventive à tout moment, ce qui permet de freiner la conclusion de contrats spéculatifs,

- possibilité d'établir un lien entre la distillation préventive et la distillation obligatoire.

L'expérience des années précédentes avait en effet démontré que la distillation préventive, qui allège, certes, le marché, ne permettait pas, en l'absence de limitation quantitative des volumes de vin concernés, de déclencher la distillation obligatoire dont le but était précisément de faire porter l'effort d'assainissement en début de campagne sur les producteurs ayant obtenu les plus hauts rendements.

3° Les dispositions concernant la distillation obligatoire des sous-produits de la vinification (prestations viniques) ont été modifiées lors de la réforme de la réglementation de base de juillet 1982. Ces dispositions allaient dans le sens d'une meilleure application de cette obligation et visaient à assurer que tous les sous-produits sont effectivement écartés de l'élaboration du vin.

Dans ce cadre, le taux maximal de l'obligation (exprimé en alcool naturellement contenu) a été abaissé de 10 % à 8 %, ce dernier pourcentage apparaissant techniquement suffisant pour ce qui concerne l'aspect « qualité » de la mesure. Mais les 2 % de différence, en général fournis sous forme de vin, se retrouvaient ainsi libérés et pouvaient être présentés soit sur le marché, soit à la distillation des vins, et donc avoir un impact budgétaire non négligeable puisque le prix payé au producteur passe d'environ 1/3 du prix d'orientation à 60 % de celui-ci dans le cas, par exemple, de la distillation obligatoire des vins de table (art. 41).

C'est pour remédier à cette situation que la Commission a proposé de rétablir le taux d'assujettissement aux prestations viniques à 10 %.

Sur ce dernier point comme sur d'autres, qui ont trait plus spécialement à la reconnaissance de nouveaux traitements ou pratiques œnologiques ou au contraire à la limitation et au renforcement des disciplines existantes, le Conseil doit encore se prononcer.

Tel se présentait, sur les différents problèmes évoqués, l'acquis communautaire à la veille du Conseil européen de Fontainebleau, c'est-à-dire avant que ne s'intensifient les négociations en vue de l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal.



III. — L'organisation commune du marché viti-vinicole et les nouvelles propositions de la Commission dans la perspective de l'élargissement

Les modifications adoptées par le Conseil des ministres en juillet 1982 allaient révéler quelques défauts de fonctionnement, notamment au cours de la campagne 1983-84 :

— les données communiquées par les Etats membres à la Commission pour établir le bilan prévisionnel, qui renferme des indications sur le marché vinicole et qui peut servir notamment au déclenchement de la distillation obligatoire à bas prix, ont manqué de fiabilité ; lors de la campagne 1983-84, on a constaté que les quantités de vin de table disponibles dans certains Etats membres étaient largement sous-évaluées ;

— alors que le lien établi entre la distillation obligatoire et la distillation de soutien n'a pas produit les résultats escomptés, la distillation préventive a connu lors de la campagne 1983-84, une expansion dépassant toutes les prévisions (quelque 10 millions d'hectolitres), sans pour autant influencer favorablement sur les prix de marché, qui ont baissé au point d'atteindre 70 % environ du prix d'orientation.

Par ailleurs, l'aménagement des mesures de gestion décidé au printemps 1984 est apparu lui-même insuffisant pour assurer durablement une bonne gestion du secteur dans le cadre d'une Communauté à douze.

La Commission a donc été amenée à formuler de nouvelles propositions qui devraient être appelées à marquer un tournant décisif dans l'organisation commune du marché viti-vinicole.

A. LES SUITES DE LA RÉUNION INFORMELLE D'ANGERS (28-29 mai 1984)

1° Le contenu des nouvelles propositions de la Commission

Peu avant le Conseil européen de Fontainebleau, une réunion informelle des ministres de l'Agriculture des Dix, s'était tenue à Angers les 28 et 29 mai 1984. Le représentant de la Commission y avait attiré l'attention sur la dégradation de la situation dans le secteur du vin et avait invité le Conseil à instituer un groupe de directeurs généraux pour examiner les conditions de fonctionnement de l'organisation commune du marché viti-vinicole existante et les moyens de faire face aux problèmes identiques.

Tenant compte des orientations dégagées à l'issue des travaux de ce groupe à haut niveau, qui s'est réuni à diverses reprises, la Commission avait décidé, dans un premier temps, de maintenir le cadre établi en 1982 et a adopté, en août 1984, les mesures ponctuelles suivantes :

1.1. En ce qui concerne le *bilan prévisionnel*,

a) les opérateurs qui ont omis de présenter les déclarations requises de récolte, de production et de stock ne bénéficient pas de certaines mesures de distillation ;

b) la Commission peut désormais utiliser, pour l'établissement du bilan prévisionnel, non seulement les données communiquées par les Etats membres, mais aussi toute autre information à sa disposition au sujet de la production, des stocks et des utilisations.

1.2. Pour ce qui est du régime de *distillation*, la Commission entend avant tout limiter le recours à la distillation préventive afin que la distillation obligatoire joue un plus grand rôle. En particulier, pour la campagne 1984-1985 :

a) les contrats de distillation préventive devaient être conclus avant le 5 décembre 1984 ;

b) les quantités admises à la distillation préventive ont été plafonnées à un certain volume par hectare exploité ;

c) le recours à la distillation de bonne fin a été limité à 18 % de la production de vin de table par producteur.

Au mois de juillet 1984 (1) l'Exécutif de la Communauté a, pour la première fois, défini le secteur viti-vinicole comme étant « structurellement excédentaire » et s'est proposé, par conséquent, d'adopter à moyen et à long terme l'offre à la demande. En effet, le volume des opérations de distillation pour la campagne 1983-1984 s'est élevé à 32 millions d'hectolitres soit 27 % de la production totale. Dans ce contexte, les mesures suivantes furent proposées (2) :

1. le gel des prix d'orientation à leur niveau actuel ; ceux-ci ne pourront être augmentés que si les quantités distillées sont inférieures à 12 millions d'hectolitres (environ 10 % de la production moyenne de vins de table) ;

2. mesures structurelles :

— l'octroi de primes uniquement à l'abandon définitif de la viticulture, l'octroi de ces primes pour tous les types de raisins, la majoration de leur montant (en particulier, lorsque l'exploitant bénéficiaire abandonne la totalité de sa superficie viticole) ainsi que la modulation des aides en fonction des rendements obtenus sur les différentes superficies abandonnées ; sont également prévues une participation financière accrue de la part du FEOGA (60 % au lieu de 40 %) et une indemnisation compensatoire pour les caves coopératives devant subir une réduction importante de leur activité ;

— la limitation du droit à la replantation (à 50 % pour les cultures irriguées, à 70 % dans les autres cas) ;

— la suspension des aides à la modernisation des structures, prévues par le règlement n° 355/77 ;

3. le renforcement de la réglementation établie par les Etats membres pour les v.q.p.r.d., en ce qui concerne en particulier les rendements maximum par qualité, qui ne pourront plus dépasser 100 hl/ha, et la non-commercialisation des vins qui ne répondent pas à ces normes.

4. L'interdiction de la chaptalisation à partir de la campagne 1989-1990 ; entre-temps, une taxe serait perçue dans les régions où la chaptalisation est autorisée, pour tous les vins obtenus avec un rendement supérieur à 80 hl/ha.

Toutefois, à la suite des discussions qui ont eu lieu en la matière lors du Conseil des ministres de l'agriculture, les 17 et 18 septembre 1984, la Commission des

(1) COM (84) 440 final.

(2) COM (84) 515 final.

Communautés européennes a reconnu que le régime envisagé ne suffirait pas à garantir une bonne gestion immédiate du marché viti-vinicole et a proposé formellement les mesures suivantes (3) :

1. la fixation d'un « seuil de garantie » égal à 100 millions d'hectolitres, au-delà duquel la distillation obligatoire serait automatiquement déclenchée ;

2. la diminution du prix auquel s'effectuerait la distillation obligatoire, égal à 50 % du prix d'orientation (contre 60 % actuellement) pour les rendements inférieurs à 140 hl/ha ; de surcroît, ce prix pourrait être ramené à 33 % du prix d'orientation pour une quantité à déterminer de vins issus de vignobles dont le rendement dépasse 140 hl/ha par producteur ;

3. la quantité que chaque producteur serait contraint de distiller (au cas où le « seuil de garantie » serait dépassé) ainsi que le prix dégressif en fonction du rendement qui serait appliqué ne sont pas fixés d'avance mais seront définis au fur et à mesure en fonction :

— de la quantité totale dépassant 100 millions d'hectolitres,

— du type de vin et des différentes zones viticoles.

2° L'état des discussions à la veille du Conseil Européen de Dublin

L'objectif des propositions de la Commission était très clair : il s'agissait de définir les conditions du rétablissement durable d'un meilleur équilibre entre l'offre et la demande de vin, avant l'adhésion de l'Espagne qui possède le plus vaste vignoble européen, voire mondial, et dispose de réserves de productivité considérables.

Pourtant, des obstacles sérieux allaient être rencontrés lors des discussions conduites dans les diverses instances intéressées du Conseil (Agriculture, Affaires générales), qui posaient en définitive les deux questions essentielles liées à cette réforme :

— comment empêcher la surproduction ?

— comment répartir les sacrifices entre les divers pays producteurs ?

Sur le premier point, outre des mesures visant à la réduction des superficies plantées en vigne (prime incitative à l'arrachage, droit limité à la replantation) la Commission, appuyée par la France, a proposé d'agir sur le marché lui-même : en cas de vendanges dépassant les besoins, une partie de la production ferait l'objet d'une distillation obligatoire à bas prix. Les viticulteurs pratiquant de très hauts rendements seraient donc davantage pénalisés.

L'Italie, qui a fondé beaucoup d'espoirs sur le développement de sa production et de ses exportations, se considérait, de ce fait, comme la principale victime de ce nouveau chapitre de la réforme de la PAC. Elle se faisait prier pour accepter un mécanisme qui aboutirait à la mise en œuvre quasi-automatique, et sans échappatoire ni freins possibles, de cette distillation obligatoire à bas prix.

La discussion s'est donc très vite polarisée sur la question des critères de déclenchement de la distillation obligatoire. La Commission, la France et les autres Etats membres entendaient qu'il fût fait référence de façon explicite à un critère quantitatif : au-delà d'un certain ni-

veau de production (les chiffres de 104 ou de 105 millions d'hectolitres de vin de table ont été avancés au cours des discussions), la distillation obligatoire serait automatiquement déclenchée. Devant le refus persistant de l'Italie, qui rejetait des contraintes aussi précises, il était difficile d'aboutir.

Sur le deuxième point et à la question de savoir quels viticulteurs devraient porter une partie de leur récolte à la distillation obligatoire en cas de vendanges pléthoriques, la réponse est là encore venue de la France, qui ne voulait pas être sanctionnée pour les débordements italiens ou, demain, espagnols : « ceux qui ont accru leur production par rapport aux années précédentes ».

Enfin, le dossier du vin présentait un aspect allemand non négligeable. La RFA, grâce à la pratique du sucrage-mouillage, a accru sa production de façon spectaculaire. Les viticulteurs allemands, qui bénéficient de prix d'achat supérieurs à ceux qui sont pratiqués dans le reste de la Communauté, portent à la distillation des quantités aberrantes (2,5 millions d'hectolitres en 1984). La Commission insistait donc également pour que la RFA accepte sa part de sacrifice. Or, la RFA qui depuis deux ans exige la réforme de la PAC mais se dérobe à tout véritable effort, a refusé, attitude qui n'incitait pas l'Italie, et pour cause, à se résigner aux concessions.

Bref, le dossier du vin était bel et bien bloqué et, de ce fait, les négociations sur l'élargissement de la CEE également. Seule une volonté politique déterminée pouvait espérer un dénouement. Ce mérite revient aux chefs d'Etat et de gouvernement réunis en Sommet européen à Dublin les 3 et 4 décembre 1984.

B. LE COMPROMIS DU CONSEIL EUROPÉEN DE DUBLIN (3-4 décembre 1984)

Le Conseil Européen de Dublin aura fait mentir les pessimistes, qui en prédisaient l'échec pur et simple compte tenu des profondes divergences rencontrées lors des réunions qui l'avaient précédé. Non seulement, le dossier viti-vinicole, essentiel pour l'élargissement de la Communauté, a été réglé mais la voie est aujourd'hui ouverte pour mener à bien l'ultime phase de négociation avec l'Espagne et le Portugal.

Le problème du vin avait dominé, comme prévu, une bonne partie des travaux de ce Conseil Européen : évoqué d'abord par les chefs d'Etat et de gouvernement, le dossier a été ensuite communiqué aux ministres, puis la présidence a discuté, selon la méthode du « *confessional* », avec les différentes délégations. Les ministres ont ensuite repris le dossier pour mettre au point un dernier compromis qui était accepté par tous pratiquement dans tous ses éléments, *sauf celui du sucrage*. Sur celui-ci, trois textes avaient été élaborés dans la nuit : aucun n'avait pu faire l'objet d'un accord. Il s'agissait à ce moment-là de vaincre la *résistance allemande*.

Sur les autres aspects du dossier « vin » (fixation d'une période de référence et d'un seuil pour la distillation, et sa répartition), le texte final suit très largement le compromis de la présidence irlandaise, mais en l'améliorant sur certains points, de façon à *tenir compte des souhaits de deux des pays directement intéressés, la France et l'Italie*. La France a notamment obtenu satisfaction en ce qui concerne la période de référence, qui sera une période de référence historique précise

(3) COM (84) 539 final.



(1981/84) au lieu de trois années à fixer par la Commission Européenne. Le volume à distiller sera *réparti entre les régions* au prorata des volumes de production dépassant 85 % (le premier compromis de la présidence n'indiquait pas de chiffre : c'est la France qui a insisté et obtenu gain de cause) de la moyenne des trois campagnes 1981/82, 1982/83 et 1983/84. *Les critères de déclenchement* ne changent pas (et l'on confirme qu'il s'agit de critères alternatifs), à l'exception d'un point : le système doit être déclenché si la *production dépasse la consommation* non pas de 6 % mais de 9 %. Cette modification *correspond aux souhaits de l'Italie*, qui a aussi obtenu une certaine satisfaction en ce qui concerne la répartition, qui se fait par Etat mais sera ventilée (par la Commission) par régions.

Différentes sources ont souligné la *nette volonté manifestée par l'Italie*, qui avait d'importantes réserves, d'arriver à un accord, ce qui a joué un rôle décisif, dans le déblocage du dossier. Ces mêmes sources ont insisté sur le fait que *l'accord n'était nullement discriminatoire vis-à-vis de l'Espagne* : sa conclusion permettra de réaffirmer dans le communiqué final l'engagement à respecter l'échéance du 1^{er} janvier 1986 pour l'élargissement.

Le « compromis de Dublin » comporte, pour le vin, diverses décisions regroupées en six points :

1. *La réduction de la capacité de production de vin est un élément essentiel* de la réforme de l'organisation du marché viti-vinicole. Le Conseil a pris note des propositions de la Commission en la matière et marqué son accord sur le principe de mesures visant à encourager l'arrachage et à limiter les droits à replantation.

Le Conseil agricole est chargé de prendre les décisions qui s'imposent avant la prochaine réunion du Conseil européen, prévue à Bruxelles fin mars 1985, en tenant compte des conditions particulières de chaque région.

2. Dans le cadre d'un effort ultérieur visant à améliorer la structure du secteur viti-vinicole, seuls les investissements ayant pour but *d'améliorer la qualité des vins* sans en augmenter les quantités seront financés sur fonds communautaires, tandis qu'un règlement visant à améliorer la structure des vignobles grecs et l'industrie vinicole grecque sera adopté pour une superficie de 20 000 hectares.

3. D'autres mesures sont nécessaires pour assurer, dès à présent, l'équilibre du marché viti-vinicole et en particulier *un renforcement des mécanismes de distillation obligatoire*, tels que prévus à l'article 41 du règlement de base, selon les lignes suivantes :

a) en cas de déséquilibre grave du marché, la distillation obligatoire sera déclenchée par la Commission selon la procédure du comité de gestion ; un déséquilibre grave du marché est réputé exister :

— lorsque les *stocks* de début de campagne sont *supérieurs à quatre mois d'utilisations normales* (consommation plus solde net des échanges) ;

— ou lorsque les *prix sur le marché restent au-dessous de 82 % du prix d'orientation* pendant une période représentative ;

— ou lorsque, pour une campagne viti-vinicole, il résulte des données du bilan provisionnel que *la production dépasse de plus de 9 % les utilisations normales*.

b) La Commission, pour éliminer les excédents de production et ainsi rétablir une situation normale du mar-

ché, notamment en ce qui concerne les niveaux des stocks et les prix, *fixera les quantités* qui doivent être livrées à la distillation obligatoire.

c) *en cas de déclenchement de la distillation obligatoire*, la Commission fera connaître courant décembre les obligations de distillation de chaque région, regroupées par Etat membre. Les Etats membres étant ainsi responsables d'assurer l'application de la distillation obligatoire, le volume à distiller obligatoirement sera réparti :

— entre les régions de la Communauté, au prorata des volumes de production dépassant un niveau spécifique à chacune d'elles, égal à 85 % de la moyenne de la récolte calculée sur les trois campagnes viti-vinicoles 1981/82, 1982/83 et 1983/84. Cette période de base pour le calcul de la moyenne peut être modifiée par la Commission après la fin de la campagne 1989/90 pour tenir compte de l'évolution de la production et, en particulier, des résultats de la politique d'arrachage,

— dans chaque région, entre producteurs, sur la base du rendement par hectare, selon une échelle fixée par la Commission dans le cadre de la procédure du comité de gestion. L'échelle peut varier d'une région à l'autre, compte tenu des rendements obtenus dans le passé. Les producteurs peuvent déduire de leurs obligations au titre de la distillation obligatoire les quantités livrées à la distillation préventive. Pour 1985/86, les règles seront adaptées de manière à tenir compte des arrangements administratifs à appliquer à la Grèce au cours de cette campagne.

d) Pour les campagnes viti-vinicoles 1985/86, 1986/87 et 1987/88, *le prix de la distillation obligatoire* correspond à 50 % du prix d'orientation pour les 10 premiers millions d'hectolitres à distiller, à 40 % au-delà. Le Conseil réexaminera les prix pour les campagnes viti-vinicoles 1988/89 et 1989/90 à la lumière des progrès réalisés pour réduire le déséquilibre dans le secteur des vins de table.

e) Ces mesures supplémentaires resteront en principe en vigueur *jusqu'à la fin de la campagne 1989/90*. Le Conseil, sur la base d'un rapport de la Commission traitant en particulier de l'effet des mesures structurelles et comprenant, le cas échéant, des propositions concernant l'organisation future du marché viti-vinicole, décidera si elles peuvent être abrogées ou remplacées par d'autres mesures de nature à garantir l'équilibre du marché viti-vinicole.

4. Le Conseil demande à la Commission d'entreprendre une étude approfondie *des possibilités d'utilisation du moût concentré et du sucre* et de lui faire rapport avant la fin 1990. Le Conseil se prononcera alors sur les mesures à prendre dans le domaine de l'enrichissement.

**

Le degré d'alcool obtenu par l'utilisation de saccharose ou de moût de raisins concentré à prix réduit sera déduit forfaitairement lors du calcul du prix d'achat pour la distillation.

En outre, à compter de 1988, la quantité de vin de table destinée à la distillation en République Fédérale d'Allemagne n'excédera pas 1 million d'hectolitres. Les années où, en raison des conditions climatiques ou de l'évolution du marché, cette limitation peut provoquer de graves perturbations du marché, le Conseil procédera aux adaptations appropriées.

5. Aucun changement n'est apporté aux arrangements actuels, en ce qui concerne les *vins de qualité* produits dans des régions déterminées (v.q.p.r.d.).

6. Le Conseil s'engage à appliquer *une politique de prix restrictive* dans le secteur du vin, comme le propose la Commission, aussi longtemps que les distillations obligatoires démontreront l'existence de surplus non commercialisables dans des conditions normales.

Les ministres de l'Agriculture de la CEE, réunis dès le 11 décembre 1984 à Bruxelles pour examiner les modalités de mise en œuvre de cet accord, ont reporté leurs travaux à la mi-janvier 1985, la Commission n'ayant pas été en mesure dans le court laps de temps qui lui était imparti, de présenter les projets de règlements permettant aux Dix d'arrêter les dispositions applicables à partir du 1^{er} septembre 1985.

Depuis lors la Commission et le Conseil, dont la présidence est actuellement et pour 6 mois assumée par l'Italie, n'ont pas ménagé leurs efforts pour traduire en actes juridiques les diverses orientations dégagées à l'issue des travaux du Conseil européen, de sorte que les Dix devraient être en mesure de clore, au cours du premier semestre 1985, le dossier vin sous tous ses aspects (mesures de marché, mesures structurelles, mesures spécifiques pour la Grèce), dossier qui constituera « l'acquis communautaire » à la date de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal.

Si tout paraît en bonne voie de règlement au niveau des Dix, quelles qu'aient pu être et quelles que soient encore les réactions — parfois violentes — des milieux

viticoles, qu'en est-il pour les deux pays candidats à l'adhésion ?

En réponse aux communications de la Communauté en date du 18 décembre 1984 relatives au volet viticole du chapitre agricole, dans lesquelles est posé le principe de la reprise intégrale par l'Espagne et le Portugal de l'acquis communautaire existant au 1^{er} janvier 1986, donc y compris les développements en cours consécutifs au Conseil Européen de Dublin mais bien entendu, sous réserve des mesures transitoires ou des dérogations temporaires convenues ou à convenir en négociation, les deux pays candidats à l'adhésion ont fait valoir leurs très vives préoccupations relatives à une application, sans mécanismes correcteurs, de l'accord de Dublin, spécialement en ce qui concerne le mécanisme de déclenchement de la distillation obligatoire. L'Espagne et le Portugal estiment en effet que ce mécanisme, qui se fonde sur la moyenne des productions obtenues au cours de la période de référence couvrant les campagnes 1981-1982 à 1983-84, leur est particulièrement défavorable dans la mesure où leur production respective s'est située, précisément durant ces trois campagnes de référence, à un niveau très inférieur à la moyenne habituellement observée.

Il s'agit là d'un problème réel et délicat et qui ne pourra rester sans solution, alors que l'on se rapproche de la phase ultime de négociation que chacun s'accorde à situer autour des 30-31 mars 1985, à l'occasion du Conseil européen de Bruxelles. Au-delà de cette date en effet, et compte tenu du délai de ratification par les Parlements nationaux, il deviendrait très difficile de faire en sorte que l'adhésion de ces deux Etats membres puisse devenir effective à la date prévue du 1^{er} janvier 1986...



LE PROTOCOLE RHUM DE LA CONVENTION DE LOMÉ :

Un cas de promotion industrielle des Etats ACP ?

Albert te PASS

« Jusqu'à l'entrée en vigueur d'une organisation commune du marché des alcools, les produits de la sous-position tarifaire 22.09.C.I, originaires des Etats ACP, sont admis dans la Communauté en franchise de droits de douane dans des conditions qui permettent le développement des courants d'échanges traditionnels entre les Etats ACP et la Communauté, d'une part, et entre les Etats membres, d'autre part ».

Cet objectif du Protocole relatif au rhum ACP annexé à la première et à la deuxième Convention de Lomé, et

modifié légèrement dans le Protocole annexé à la troisième Convention de Lomé, contient un nombre d'énoncés qui, en les analysant plus en détail, semblent bien contradictoires de par les différents intérêts qui régissent le marché des spiritueux de la Communauté, mais qui sont par ailleurs très régionalisés en raison de la nature traditionnelle de l'origine du produit. En effet, dans les intérêts qui s'interposent en matière de rhum, seule la région de la Caraïbe émerge tant en ce qui concerne les courants d'échanges traditionnels entre les Etats ACP et la Communauté qu'entre les Etats membres entre eux, à l'exception d'un apport pour ce dernier de l'Océan Indien, à savoir La Réunion et pour une très faible proportion Madagascar. Pour la suite de l'exposé, « l'oubli » de l'apport de la région de l'Océan Indien en ce qui concerne les Etats ACP, n'est fait que pour des raisons de commodité étant donné que seuls les Etats ACP de la région de la Caraïbe, d'une part, se sont organisés dans le cadre du CARICOM et de la West Indies Rum and Spirit Association (WIRSPA) et que, d'autre part, la quasi-totalité du rhum ACP exportée vers la Communauté provient de cette région.

Les produits de la sous-position tarifaire 22.09.C.I

Cette disposition indique qu'au-delà d'une simple approche tarifaire dans le Tarif Douanier Commun (TDC) de la Communauté, aucune définition communautaire n'existe pour ce produit. Cette situation, apparemment aisée, devient une situation tendue et complexe du moment que l'on tente d'y remédier, car l'on se heurte à des traditions ou définitions, origine des matières premières, régimes fiscaux, protection des spiritueux produits localement et habitudes de consommation se mêlant d'une façon tant passionnelle qu'ancestralement intéressée, qui ont jusqu'à présent empêché toute solution juridico-économique. Un bref survol de cette situation dans les Etats membres importateurs importants de ce produit donne une idée de la complexité du problème.

En Allemagne fédérale, le rhum traditionnellement consommé n'étant composé que pour 5 % de « vrai » (echte) rhum, provient principalement de la Jamaïque et pour 95 % d'alcool obtenu pour l'essentiel de la distillation de pommes de terre. Ce produit appelé « Verschchnitt » étant donc un coupage dans les proportions mentionnées ci-dessus, le vrai rhum, même taxé à l'importation d'un droit élevé avant la mise en œuvre du Protocole annexé à la première Convention de Lomé, ne représentait qu'une part infime du prix du produit final. Dès lors, l'essentiel du prix du produit final étant défini par le prix de l'alcool produit localement, toute progression sur ce marché, de vrai rhum, est avant tout déterminée par la concurrence possible en matière de prix offerts par les Etats ACP et par le label rhum (1).

D'ailleurs, deux des plus importants fabricants de rhum Verschchnitt ont fait l'expérience de ce que le prix de la matière première représente dans ce contexte. En effet, ils se sont installés, au début des années 1970, dans deux îles des Antilles néerlandaises en s'appuyant

(1) Le vrai rhum étant issu de la seule canne à sucre.

sur les dispositions du Traité concernant les Pays et Territoires d'Outre-Mer (PTOM) qui prévoient dans l'article 133 § 1^{er} l'élimination totale des droits de douane pour les produits importés dans la Communauté originaires de ces pays et territoires. Ils devenaient ainsi producteurs d'Outre-Mer et importateurs de la Communauté en même temps et ils ont par ce biais contribué grandement à l'introduction de « vrai » rhum sur le marché allemand. Mais étant tributaires de l'extérieur pour la fourniture des matières premières — la mélasse et même l'eau — et notamment des variations de prix de ces matières premières, ils ont finalement été obligés d'arrêter leur activité de producteurs dans ces îles. Mais cette tentative a contribué à une ouverture du marché allemand à certains Etats ACP et DOM qui, eux, ne sont pas tributaires de la fourniture de matières premières, car disponibles localement et qui de par leur structure de production peuvent suivre les prix de l'alcool de monopole en Allemagne fédérale.

Si depuis près de 15 ans le marché allemand s'est lentement « converti » vers le vrai rhum, la proportion du rhum Verschnitt qui oscille entre 40 à 50 % du marché est encore largement déterminante en ce qui concerne les prix par le prix de l'alcool et tant que cette situation demeure, les fournisseurs ACP et DOM doivent s'aligner en grande partie sur le prix de l'alcool allemand et communautaire. Et comme cet alcool est un débouché très important pour l'ensemble des producteurs agricoles allemands et communautaires, toute tentative de définir le rhum comme produit issu de la seule canne à sucre, se heurte à un intérêt puissant.

En France, le rhum bénéficie depuis 1921 d'un régime fiscal préférentiel réservé au rhum connu sous la dénomination « rhum traditionnel ». Les critères auxquels le rhum devait correspondre pour bénéficier du taux réduit étaient ceux retenus pour la définition des eaux-de-vie dans un décret du 19 août 1921 en exécution de la loi française du 1.8.1905 sur la répression des fraudes commerciales. Il devait :

a) résulter uniquement de la distillation du jus de canne à sucre, de mélasses ou de sirops provenant de la fabrication du sucre de canne,

b) posséder les caractères spécifiques exigés des eaux-de-vie et

c) être originaire des départements français d'outre-mer et titrer au plus 65° G.L.

La condition sous a) a été rendue encore plus sévère par la suite en interdisant la distillation des mélasses de canne à sucre originaires et en provenance des départements français d'outre-mer, en France continentale et en Corse, et en prohibant aussi des transferts de mélasses de canne à sucre entre les départements d'outre-mer, entre les territoires d'outre-mer et entre les départements et territoires d'outre-mer (art. 272 de l'annexe II au Code général des Impôts). Des dérogations à cette règle (qui représente en pratique d'exiger la distillation sur les lieux de la production de la canne à sucre) ont été prévues par la législation française seulement dans des cas exceptionnels. La condition de produire le rhum (fermentation et distillation) sur les lieux de la production de la canne à sucre a d'ailleurs été introduite expressis verbis par le décret n° 82.154 du 11/2/1982 (JO de la Rép. franç. du 12/2/82, p. 559).

En ce qui concerne la condition sous b), les caractères spécifiques des eaux-de-vie et notamment le coeffi-

cient minimal des éléments volatiles autres que l'alcool ont subi plusieurs modifications dans le temps.

Le décret du 19/8/1921 fixait ce coefficient non-alcool minimal à 280 grammes par hl alcool pur. Une circulaire du Service de la répression des fraudes et de contrôle de la qualité accordait une tolérance de 20 %, ce qui ramenait le coefficient à 224 g/hl a.p. Pour les rhums « légers », le coefficient a été fixé à 60 g/hl a.p. et pour les rhums « vieux » à 325 g/hl a.p. au moins.

La teneur en alcool de 65° G.L. mentionnée sous c) a été portée à 80° G.L. par l'art. 57 de la Loi des Finances pour 1973.

La condition de produire le rhum sur les lieux de la production de la canne à sucre est avant tout une protection pour les producteurs de rhum des DOM pour qu'il soit rendu impossible qu'un opérateur installe une distillerie en France métropolitaine et produise du rhum à partir de jus de canne ou de mélasse ou de sirops importés. C'est la raison pour laquelle les autorités françaises s'opposent à toute définition des produits de la sous-position tarifaire 22.09.C.I qui rendrait une telle opération possible. Paradoxalement, ces mêmes autorités défendent en quelque sorte les intérêts des Etats ACP, car si — toujours selon les autorités françaises — l'on adoptait une définition qui n'établirait plus de lien entre le lieu de production de la canne et la fermentation et la distillation, des opérateurs, qui importent actuellement du rhum même des Etats ACP pourraient parfaitement devenir producteurs dans quelque lieu de la Communauté. Les coûts de main-d'œuvre n'étant pas déterminants dans le coût du produit final, les Etats ACP se verraient placés, comme les DOM, devant une concurrence probablement insurmontable sur les marchés de la Communauté. Par ailleurs le rhum, élément fondamental de valorisation de la culture de la canne à sucre, constitue un élément essentiel dans ce secteur agro-alimentaire. Hélas, les Etats ACP n'ont pas trouvé une position commune concernant ce problème car en dehors de Barbade, Guyane, Jamaïque et dans une certaine mesure de Trinidad, qui tous produisent du rhum à partir des produits de la canne originaires, les Bahamas, l'exportateur ACP le plus important vers la Communauté, ne produit qu'à partir des produits de la canne importés. Et si encore ces produits de la canne étaient originaires d'autres Etats ACP, la règle d'origine cumulative de la Convention de Lomé pourrait pleinement jouer son rôle de valorisation du secteur, mais ce n'est pas le cas. Toutefois, les Etats ACP ont décelé un certain danger et ils ont fait inscrire une déclaration annexée à la troisième Convention de Lomé qui engage la Communauté à sauvegarder les intérêts des exportateurs ACP traditionnels de rhum, au cas où des modifications substantielles auraient lieu autres que celles dues à une diminution normale de la consommation de rhum à la suite de l'élargissement de la Communauté. En effet, l'Espagne produit de la canne à sucre, mais on voit mal comment, dès lors, une définition du produit rhum, en faisant le lien avec le lieu de production de la canne, pourrait empêcher ce nouvel Etat membre de produire du rhum à partir de mélasse importée, sauf si l'on rendait l'importation de mélasse, jus ou sirops de la canne en vue de la distillation économiquement non-rentable, par une taxation adéquate.

Une telle mesure sauvegarderait les intérêts des Etats ACP, comme ceux des DOM, et faciliterait certainement les travaux pour une définition communautaire de rhum et, par voie de conséquence, la libre circulation de ce produit.



Au Royaume-Uni la situation est encore différente. Jusqu'à une dizaine d'années tout rhum importé au Royaume-Uni devait obligatoirement subir un stockage de maturation pendant une période de trois années, avant qu'il ne puisse être mis à la consommation. Cette obligation traditionnelle amenait logiquement à importer du rhum en vrac, dont un produit qui nécessitait par la suite une opération de coupage et de mélange faite par les propriétaires de marques (Brend Owners) au Royaume-Uni.

Malgré la libéralisation successive de cette obligation avec l'abolition totale au 1^{er} mars 1983, le courant d'échange traditionnel n'a pas fondamentalement changé, sauf pour la marque Bacardi en provenance des Bahamas. Ainsi le rhum exporté par les Etats ACP n'obtient sa véritable valeur ajoutée qu'au moment de sa mise en marché au Royaume-Uni. D'ailleurs, une étude de marché financée par le Fonds Européen de Développement pour le compte du Caricom conclut en février 1983 que les Etats ACP devraient changer leur produit et exporter non plus du rhum brut, mais du rhum déjà prêt à être mis en bouteille afin d'obtenir une meilleure valorisation. Les coûts de transport et le risque de casse, par contre, ne militent pas pour l'exportation du rhum en bouteille, d'autant plus que la plupart des pays ACP devraient importer les bouteilles.

Dans les autres Etats membres, soit aucune disposition particulière n'existe et, dès lors, le rhum est déclaré rhum, car l'exportateur et l'importateur s'entendent pour cela, ce qui ouvre évidemment la porte à l'arbitraire. Soit, comme par exemple en Italie, trois catégories de rhum sont définies, non pas en raison de critères objectifs, mais en vue de l'utilisation finale du produit (mise en marché directe, mélange, coupage, etc.). Ainsi l'importateur est dans une situation quasi impossible pour certifier les caractéristiques d'origine du produit si celui-ci a subi des transformations entre le moment de l'exportation du pays ACP et l'importation en Italie, bien que le produit corresponde parfaitement à certains critères appliqués en Italie lors de la mise en marché du rhum.

Ainsi peut-on constater que la définition du rhum est une condition importante pour le développement des courants d'échanges entre les Etats ACP et la Communauté, mais l'approche de certains Etats membres par laquelle l'on introduit des critères subjectifs économiques et même fiscaux aboutit plutôt à une situation de cloisonnement des marchés de la Communauté.

Le développement des courants d'échanges traditionnels entre les Etats ACP et la Communauté d'une part, et entre les Etats membres, d'autre part

Comme exposé ci-dessus, l'absence d'une définition communautaire du rhum constitue plutôt un obstacle au développement des courants d'échanges. Mais cet élément n'est pas le seul qui empêche les Etats ACP de tirer pleinement avantage des dispositions de la Convention pour ce produit. Si le rhum est importé dans la Communauté par dérogation aux dispositions du régime des échanges en limitant les quantités par un contingent

tarifaire, c'est que la Communauté entend depuis de nombreuses années, soumettre les boissons spiritueuses à une organisation commune des marchés de l'alcool, et que le rhum fait partie du projet initial de l'organisation commune.

Avant la conclusion de la troisième Convention de Lomé, le Parlement Européen, en adoptant le rapport du député Dalsass, avait « sorti » le rhum du cadre agricole, mais la référence à l'organisation commune des marchés de l'alcool a été maintenue dans le Protocole n° 5 annexé à Lomé III. En effet, il n'y a pas que l'aspect agricole supposé qui justifie pour la Communauté le maintien d'un contingent tarifaire.

Au moment de la conclusion du régime rhum pour Lomé I, le Royaume-Uni prétendait qu'il lui fallait le libre accès total des importations, sinon une marge suffisante pour absorber un doublement de ces importations. Il est vrai que le marché britannique avait connu, dans le début des années 1970, un essor important de la consommation des boissons spiritueuses, mais en matière de rhum cela s'expliquait surtout par une consommation accrue de rhum léger — du fait essentiellement de la société Bacardi — et du fait que les autorités britanniques avaient prévu de ramener l'obligation de stockage de trois années à deux années. Les importateurs avaient dès lors voulu garantir leurs débouchés en important massivement.

Toutefois, certains autres Etats membres — dont la France — craignaient d'être « inondés » de rhum via le Royaume-Uni en libéralisant les importations du rhum ACP. Les importations réelles depuis Lomé I ont d'ailleurs démontré que ce trend prévu n'a pas du tout eu lieu, à tel point que le Royaume-Uni n'a jamais pu dépasser sa quote-part du contingent tarifaire fixé à 126 000 hl d'alcool pur pour la première année 1975/1976. Mais la crainte de cette « libre circulation » a amené les Etats membres à cloisonner le marché britannique, cloisonnement contre lequel la Commission a réagi devant la Cour de Justice et que celle-ci n'a pas jugé justifié (1).

Ainsi le Protocole n° 5 relatif au rhum ACP annexé à la nouvelle Convention de Lomé III maintient un frein sérieux à l'objectif du développement des courants d'échanges que ce soit entre les Etats ACP et la Communauté et entre les Etats membres, c'est-à-dire les DOM et la France métropolitaine et les autres Etats membres. Si, pendant longtemps le système du contingent de production dans les DOM, assorti d'une préférence fiscale en France métropolitaine, a contribué à une valorisation du secteur local de la canne à sucre, il a, en même temps, enfermé les producteurs dans une fiction en refusant de suivre l'évolution du marché des boissons spiritueuses dans la Communauté avec le résultat que le rhum traditionnel produit dans les DOM est relativement de plus en plus « mangé » en France et de moins en moins « bu », de telle sorte que la quantité globale consommée diminue d'année en année.

En fait, les intérêts des producteurs des DOM et ceux des Etats ACP de la Caraïbe sont convergents. Maintenir un produit avec des caractéristiques d'origine tout en s'adaptant à l'évolution de la demande générale du consommateur qui, devant une pression somme toute fiscale, cherche des produits avec des teneurs en alcool abordables.

(1) Affaire n° 218/82 du 13 décembre 1983.

COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

I. — Nominations

Commission des Communautés européennes

Le 29 janvier 1985, les Représentants des Gouvernements des Etats membres ont nommé :

- M. Frans H.J.J. Andriessen
- M. Henning Christophersen
- Lord Cockfield
- M. Karl-Heinz Narjes
- M. Lorenzo Natali

Vice-Présidents de la *Commission des Communautés européennes* jusqu'au 5 janvier 1987 inclus.

Comité du Fonds social européen

Lors de sa session des 28/29 janvier 1985, le Conseil a nommé, sur proposition du Gouvernement irlandais, M. D. Murphy, General Secretary, Civil Service Executive Union, comme membre titulaire, et M. W.A. Attley, General Secretary, Federated Workers' Union of Ireland, comme membre suppléant du *Comité du Fonds social européen*, en remplacement respectivement de M. P. Cardiff, membre titulaire démissionnaire, et de M. D. Murphy, membre suppléant démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de ceux-ci, soit jusqu'au 23 mai 1985.

Enfin, le Conseil a nommé, sur proposition du Gouvernement néerlandais, M. i.r. B.J. Van Der Toom, Sekretaris Koninklijk Nederlands Landbouw Comité, comme membre suppléant du *Comité du Fonds social européen*, en remplacement de Mme G.A. De Lange, membre suppléant démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celle-ci, soit jusqu'au 23 mai 1985.

Comité consultatif pour la libre circulation des travailleurs

Lors de sa session du 11 février 1985, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement irlandais, M. R. Sheehan, Assistant Principal Officer, Department of Labour, comme membre suppléant du *Comité consultatif pour la libre circulation des travailleurs*, en remplacement de M. P. Hayden, membre suppléant démissionnaire, en attendant qu'il soit pourvu au renouvellement du Comité.

II. — Activités communautaires

LA SITUATION DE L'AGRICULTURE DANS LA COMMUNAUTÉ

L'année agricole 1984

● La mise en œuvre de la rationalisation de la PAC

La Commission a publié (janvier 1985) son Rapport annuel sur la situation de l'agriculture (1).

L'année 1984 est celle de l'entrée dans les faits de la rationalisation de la politique agricole commune pour laquelle des propositions détaillées avaient été présentées en 1983. Ainsi se

(1) Ce rapport, publié en relation avec le « Dix-Huitième Rapport Général sur l'activité des Communautés européennes 1983 », peut être obtenu auprès de l'Office des Publications Officielles des Communautés européennes au prix de 950,-FB ou de l'équivalent dans d'autres monnaies de la Communauté.

D'un volume d'environ 440 pages, dont 270 pages de tableaux statistiques, il permet de disposer, en un seul volume d'un emploi pratique, des informations les plus importantes sur les activités communautaires dans le domaine de la politique agricole commune en 1984, ainsi que de données statistiques détaillées, souvent inédites, sur l'évolution des marchés des produits agricoles, les structures de l'agriculture, et l'économie agricole de la communauté. Le lecteur intéressé pourra trouver des informations détaillées sur l'évolution des marchés agricoles dans « La situation des marchés agricoles. Rapport 1984 » (COM (84) 767).



trouvent couronnées plusieurs années d'effort de la Commission pour adapter la politique agricole commune aux conditions économiques nouvelles.

Les grandes orientations de la réforme de la PAC, telles qu'elles apparaissent dans les décisions de prix agricoles pour la campagne 1984-1985 arrêtées le 31 mars 1984, sont connues :

- une politique des prix réaliste,
- le retour à l'unicité du marché, par le démantèlement des montants compensatoires monétaires et l'introduction d'un nouveau système en vertu duquel il ne pourra plus être créé de nouveaux montants compensatoires positifs,
- la mise en œuvre de quotas dans le secteur laitier,
- la confirmation et l'extension à de nouveaux produits du principe des seuils de garantie,
- la rationalisation de certaines aides ou primes,
- le respect de la préférence communautaire.

Plus tard dans l'année, le Conseil a approuvé certaines des dispositions que propose la Commission pour renouveler la politique communautaire des structures agricoles. De plus, il s'est engagé, dans une résolution, à mener à bien l'harmonisation des législations agricoles nationales, notamment dans les domaines vétérinaire et phytosanitaire, condition nécessaire de l'achèvement du marché commun agricole.

Déjà bien entamé, le programme de rationalisation de la politique agricole commune doit être poursuivi. Pour plusieurs de ses dispositions essentielles, telles la réforme de l'organisation de marché du vin, ou la nouvelle politique des structures agricoles, des propositions sont actuellement sur la table du Conseil.

• **Niveaux « records » pour la production agricole en 1984. Revenu agricole en hausse**

L'année agricole 1984 se caractérise par une augmentation exceptionnelle de la production communautaire, qui atteint dans plusieurs secteurs des niveaux sans précédent.

Les récoltes ont fait un bond en avant et dépassent de loin leurs précédents records ; la production de céréales atteint près de 150 millions de tonnes. Par rapport à 1983, on enregistre des progressions de 13 % pour les betteraves à sucre, 19 % pour les pommes de terre, 22 % pour les céréales dans leur ensemble, 34 % pour les graines oléagineuses et jusqu'à 59 % pour le blé dur. C'est essentiellement l'amélioration des rendements qui explique ces augmentations exceptionnelles ; les conditions climatiques ont été généralement idéales pour les nouvelles variétés à haut rendement.

La situation est plus contrastée pour les productions animales. La production de viande bovine, qui se trouve dans la partie ascendante de son cycle, a été encore accrue par les abattements provoqués par la mise en place des quotas laitiers et est en hausse d'environ 5 % ; le nouveau système de contrôle de la production laitière a permis une légère réduction des livraisons, d'environ 2 % par rapport à 1983, et permet d'espérer qu'elles s'ajusteront aux quotas en 1985. Quant aux productions de porcs, de volailles et d'œufs, elles sont du même ordre qu'en 1983.

Les prix perçus par les agriculteurs ont progressé légèrement moins que les prix des moyens de production agricole. Cependant, grâce à l'augmentation de la production, le revenu agricole dans la Communauté s'est amélioré. Selon les premiers calculs de l'Eurostat — non publiés dans le Rapport en raison des délais de sa préparation — les hausses, en termes réels, s'échelonnent entre -7 % (Belgique) et +20 % (Danemark).

Indice de revenu sectoriel 1984 (1)
Variation par rapport à 1983 en termes réels (en %)

D	F	I	NL	B	L	UK	IRL	DK	GR	EUR 10
+4,9	+1,6	-0,8	+7,6	-7,0	-1,3	+9,7	+6,4	+20,2	+11	+3,8

(1) Valeur ajoutée nette au coût des facteurs par unité d'emploi de la main-d'œuvre.
Source : EUROSTAT.

Les autres éléments du rapport

Par rapport aux éditions précédentes, la structure du rapport 1984 a été légèrement modifiée pour regrouper des chapitres traitant de sujets voisins. Chaque chapitre met l'accent sur un ou plusieurs thèmes d'importance majeure en 1984 ; entre autres :

- la rationalisation de la PAC,
- la conjoncture agricole,
- les négociations d'adhésion de l'Espagne et du Portugal,
- les mesures détaillées que la Commission propose pour renouveler la politique communautaire des structures agricoles,
- les problèmes rencontrés dans le financement de la politique agricole commune.

Le Rapport 1984 comprend également trois articles de synthèse consacrés à des problèmes d'actualité liés à la politique agricole commune. On en trouvera ci-dessous un bref résumé.

• **Les disparités de revenu en agriculture dans la Communauté**

L'étude, conduite à partir des données collectées par le Réseau d'Information Comptable Agricole de la Communauté (RICA), analyse les différences de revenu agricole entre Etats membres, entre régions, et entre groupes plus limités d'exploitations, définies par leur dimension ou leur spécialisation (orientation de production).

C'est en Grèce que le revenu agricole moyen est le plus faible, aux Pays-Bas qu'il est le plus élevé : le rapport est de 1 à 5. Une certaine hiérarchie des revenus existe aussi entre spécialisations : les exploitations orientées vers les grandes cultures, les fruits, les légumes, les fleurs, ainsi que les élevages hors-sol, ont généralement un revenu supérieur à la moyenne, tandis que celles qui sont orientées vers la production de viande de bœuf ou de mouton, et celles qui sont peu spécialisées, ont le plus souvent un revenu inférieur. D'une classe de dimension à l'autre, la hiérarchie des revenus est tout à fait claire : plus le potentiel économique d'une exploitation est important, plus son revenu est élevé. Entre régions, les disparités de revenu sont particulièrement nettes puisque les revenus moyens dans la région la plus pauvre (Basilicata, en Italie) et la région la plus riche (Pays-Bas) sont dans un rapport de 1 à 8.

En réalité, ces valeurs moyennes recouvrent une très grande diversité des situations ; même à l'intérieur de groupes limités d'exploitations, il existe des différences considérables de revenu. On observe dans des régions agricoles riches, des agriculteurs pauvres, et inversement ; de même, en ce qui concerne les orientations de production. L'agriculture communautaire est fondamentalement très diversifiée.

Sur la période récente, les disparités de revenu sont maintenues, sans se renforcer en général, et la hiérarchie des résultats entre groupes d'exploitations ne s'est pratiquement pas modifiée. En revanche, il semble que, dans les Etats membres et dans les régions, les écarts entre extrêmes se soient accentués. Une hypothèse est que l'agriculture de la Communauté tend à se différencier en deux groupes : d'un côté, des agriculteurs de type traditionnel, de l'autre, de véritables chefs d'entreprises agricoles disposant de moyens de production importants et capables d'en tirer le meilleur parti.

• **Les perspectives de l'offre et de la demande de produits agricoles dans la Communauté. Horizon 1990**

La Commission dispose d'un modèle de prévision à long terme de l'offre et de la demande des produits agricoles de la Communauté, qu'elle utilise depuis plusieurs années pour orienter la politique des marchés. Sur la base des résultats de ce modèle, l'article passe en revue, secteur par secteur, les perspectives de la production et de la consommation en 1990 ; il tient compte des mesures adoptées en 1984 pour rationaliser certaines organisations de marché, en particulier la mise en place des quotas dans le secteur laitier.

Plusieurs marchés devraient être globalement équilibrés : la viande de porc, la viande de volailles, les œufs, les pommes de terre ; en ce qui concerne la viande de mouton, pour laquelle la

Communauté est déficitaire, l'auto-provisionnement s'améliorera.

En supposant que les tendances actuelles persistent, et que les organisations de marché concernées ne soient pas modifiées, on peut prévoir que l'offre dépassera nettement la demande communautaire dans les secteurs suivants : lait (malgré les quotas), sucre, céréales, vin, viande bovine. En conséquence, l'écoulement de la production dépendra des possibilités d'exportation sur le marché mondial où la Communauté entend conserver sa part équitable.

• Les importations agricoles et alimentaires de la Communauté

En 1983, la Communauté a importé environ 50 milliards d'Ecus de produits agricoles et alimentaires. Elle en est de loin le premier importateur mondial. Ses importations sont concentrées sur quelques groupes de produits bien caractérisés : des matières premières destinées à l'industrie, des produits tropicaux, des aliments du bétail. Si on se limite aux seuls produits agricoles tempérés, que la Communauté est à même de produire, les produits destinés à l'alimentation du bétail constituent le poste le plus important ; ils représentent l'équivalent de la production de 9,9 millions d'hectares soit 10 % de la surface agricole utile de la Communauté.

Les approvisionnements de la Communauté sont très diversifiés : en 1983, plus de 70 pays lui ont fourni pour plus de 100 millions d'Ecus chacun de produits agricoles et alimentaires. Si les Etats-Unis occupent depuis toujours le premier rang des fournisseurs, l'élément le plus notable des dix dernières années est la part progressivement prédominante des pays en développement. La Communauté, conformément aux recommandations des organisations internationales, leur octroie des conditions d'accès favorables à son marché — 95 % des exportations agricoles des Etats ACP pénètrent à droit nul dans la Communauté — et constitue aujourd'hui leur premier client.

Le régime des importations agricoles et alimentaires de la Communauté est parfois contesté : trop protectionniste, ou pas assez. La réalité est que les importations agricoles et alimentaires, en particulier celles des produits agricoles couverts par les organisations de marché, progressent autant que l'ensemble des importations de la Communauté, ni plus, ni moins ; les conditions plus favorables d'accès au marché communautaire accordées à certains pays industrialisés sont toujours compensées par des concessions équivalentes au profit de la Communauté. Le régime communautaire est un ensemble équilibré, qui a permis à la Communauté d'améliorer son auto-suffisance alimentaire tout en conservant un approvisionnement extérieur dans lequel les pays en développement occupent une place privilégiée.

RENFORCEMENT DU SYSTÈME MONÉTAIRE EUROPÉEN

La Commission a adopté le 28 novembre 1984, un projet de résolution du Conseil comportant un ensemble de mesures pour un renforcement significatif — même s'il demeure modeste — du SME. Les mesures proposées ont un triple objectif :

- renforcer la convergence économique,
- reprendre le processus d'intégration financière,
- renforcer les mécanismes du SME, notamment par l'extension de l'usage de l'Ecu.

I. Améliorer l'intégration économique : renforcer la convergence au sein du SME

Il convient de tirer un meilleur parti du système de surveillance communautaire existant en affirmant plus explicitement des objectifs de politique économique poursuivis et en utilisant de manière plus exigeante des procédures existantes. Ainsi :

- l'adoption du rapport économique annuel en fin d'année devrait s'accompagner, d'un engagement politique plus ferme sur son contenu et ses implications,
- une concertation plus active des politiques économiques devrait être recherchée :

- non seulement dans la conduite de la politique monétaire via le SME, mais aussi dans l'ensemble des instruments de politique macro-économique pour vérifier régulièrement leur cohérence au niveau communautaire,

- lors de l'apparition de tensions monétaires, pour s'interroger sur d'éventuelles divergences d'orientations des politiques économiques et sur les moyens d'y remédier,

- en cas d'évolution imprévue d'éléments extérieurs au fonctionnement du système.

— L'aménagement du concours financier à moyen terme en vue de le rendre plus opérationnel et de mieux en combiner l'usage avec celui du mécanisme des emprunts communautaires de soutien à la balance des paiements.

II. Reprendre le processus d'intégration financière

Le volet de libéralisation des mouvements de capitaux comporte 3 éléments principaux :

— La Commission procédera prochainement à la révision des clauses de sauvegarde autorisées sur base de l'article 108/3 du Traité, afin d'en limiter la portée et la durée,

— élargissement progressif de la liste des mouvements de capitaux soumis à libération inconditionnelle,

— établissement progressif entre Etats membres d'une doctrine sur les opérations qui, quoique non soumises au droit communautaire, seraient susceptibles d'entraver les paiements afférents à la libre circulation des marchandises, des services ou des capitaux au sein de la Communauté.

III. Améliorer l'intégration monétaire : favoriser l'utilisation de l'Ecu

— Utilisation officielle de l'Ecu ; un ensemble de mesures, en rendant l'Ecu plus attrayant, devrait en favoriser l'utilisation :

- augmentation des taux d'intérêts appliqués en rémunération des actifs détenus en Ecus,

- possibilité pour les Banques Centrales de mobiliser (échanger) des avoirs en Ecus contre des dollars auprès du FECOM et d'obtenir auprès d'autres Banques Centrales de la Communauté des monnaies communautaires contre des dollars,

- accès à l'Ecu ouvert à d'autres détenteurs officiels pour en élargir la négociabilité au plan international.

L'adoption de ces mesures permettrait d'étendre le pouvoir libérateur de l'Ecu.

Conclusion

Ce projet de résolution est l'aboutissement des orientations définies lors des Conseils informels de Rambouillet et de Dromoland Castle, sur base de l'examen par le Comité monétaire et le comité des Gouverneurs de documents et suggestions de la Commission. Les propositions de la Commission, telles qu'exposées ci-dessus, forment un ensemble équilibré et représentent un nouveau pas significatif dans la réalisation du processus d'intégration économique au sens large.

Ce pas reste modeste : mais il doit être compris comme une étape dans le développement continu du SME. Aussi, la Commission attache-t-elle de l'importance à ce que soit poursuivi l'examen en vue de décisions prochaines, sur les questions suivantes :

- la participation de la £ au SME, la réduction de la marge italienne et l'étude de la participation de la Drachme,

- l'abolition de la limite d'acceptabilité de l'Ecu (50 %),

- l'abolition des mesures nationales qui restreignent l'usage privé de l'Ecu,

- l'aménagement des concours financiers communautaires.



DÉVELOPPEMENT COORDONNÉ DES PROCÉDURES ADMINISTRATIVES INFORMATISÉES

La Commission a approuvé (novembre 1984), une communication au Conseil concernant le développement coordonné des procédures administratives informatisées, le projet Développement coordonné (CD).

Le 15 mai 1984, le Conseil a adopté une résolution invitant les Etats membres à développer le plus rapidement possible l'informatisation de leurs procédures administratives dans le domaine des échanges intracommunautaires. Cette résolution recommandait également l'informatisation des échanges de données et l'interconnexion progressive des ordinateurs utilisés pour ces procédures. Enfin, le Conseil a demandé à la Commission de préparer des propositions nécessaires à l'accomplissement de cette tâche dans un cadre communautaire.

Le projet CD

La perturbation récente des échanges intracommunautaires qui était due à la colère des transporteurs occasionnée par les délais d'attente aux frontières a mis en lumière la nécessité de trouver des moyens permettant d'accélérer les contrôles administratifs aux frontières intérieures. Le Conseil a déjà fait un pas important dans ce sens en adoptant le principe d'un document douanier unique qui remplacera les 60 à 70 documents actuellement utilisés pour les opérations d'exportation, d'importation et de transit.

La Communication de la Commission présente un cadre pour développer les systèmes informatiques dans le domaine des échanges internationaux entre l'époque actuelle et le début des années 1990. Il dépasse le domaine initialement envisagé dans la Résolution du Conseil dans la mesure où il fixe non seulement des orientations pour le développement des systèmes informatiques nationaux traitant des échanges intracommunautaires, mais dans la mesure où il porte les systèmes couvrant les échanges extérieurs et sur l'interconnexion des systèmes de la Commission avec ceux des Etats membres.

La Commission a donc proposé une approche globale du problème pour laquelle il y aurait un accord à l'échelon communautaire sur un cadre commun couvrant les six domaines principaux ci-après :

- échanges intracommunautaires,
- échanges avec les pays tiers (importations et exportations),
- interfaces avec les opérateurs commerciaux;
- interfaces avec les systèmes de la Commission,
- interconnexion des systèmes,
- mise au point de normes en matière d'échange de données.

Le projet CD fait partie du programme CADDIA (2).

La Commission tient à préciser qu'en ce qui concerne les échanges intracommunautaires, les propositions d'informatisation que comporte sa communication doivent être considérées comme des solutions intérimaires en attendant l'abolition complète des contrôles des échanges intracommunautaires. En outre, jusqu'à ce que tous ces contrôles soient supprimés, il faut veiller à éviter de remplacer les barrières douanières par des barrières informatiques.

Avantages du système proposé

Le système proposé par la Commission, s'il est mis en œuvre, offrira des avantages manifestes à toutes les principales parties concernées par les échanges internationaux :

- les administrations des douanes,
- les opérateurs commerciaux,
- les transporteurs,

- les administrations des ports et des aéroports

et il profitera également à l'industrie européenne de l'informatique.

1. Administration des douanes

En ce qui concerne les administrations des douanes, la grande majorité des déclarations concernant les échanges intracommunautaires et les échanges extérieurs seront traités par ordinateur. Les ordinateurs des douanes de chaque Etat membre seront reliés, sur le plan intérieur, avec les ordinateurs des autres ministères nationaux tels que ceux qui s'occupent de la TVA, et sur le plan extérieur, avec les ordinateurs des services de douanes des autres Etats membres, ainsi qu'avec les ordinateurs de la Commission. Les avantages importants qui en découleront sont notamment les suivants :

- accélération importante du dédouanement des marchandises, amélioration de l'information sur la gestion qui permettra aux services des douanes de concentrer leur attention sur les envois à haut risque et de réduire les contrôles sur les envois à faible risque,

- gestion plus efficace des contingents tarifaires, notamment information à la minute près sur l'épuisement du contingent, collecte plus facile et préparation plus rapide des données relatives à la surveillance des importations et des exportations et des statistiques des échanges extérieurs par l'intégration de certaines opérations de traitement des données statistiques et douanières,

- réduction des erreurs grâce au contrôle informatisé des données et meilleure diffusion des renseignements douaniers,

- amélioration des procédures de comptabilisation permettant de rapprocher le paiement des droits de douane, transaction par transaction, des comptes consolidés des opérateurs pour les droits exigibles,

- réduction des difficultés créées par les différences linguistiques dans la Communauté par l'utilisation d'éléments de données et de codes communs.

2. Opérateurs commerciaux

Pour ce qui est du domaine du commerce, les opérateurs commerciaux qui traitent un volume élevé d'échanges intracommunautaires, d'importations ou d'exportations, seront connectés en ligne au système informatique des douanes ou fourniront périodiquement leurs données sur des supports informatiques (tels que bandes, disques, etc.). D'autres opérateurs commerciaux seront en mesure de communiquer avec les systèmes des douanes, transaction par transaction, au moyen de micro-ordinateurs ou leurs déclarations seront traitées par ordinateur au moyen des installations communes fournies par un service bureau ou par les douanes. Cela leur permettra de faire leurs déclarations directement à partir de leur bureau, de réduire dans une forte proportion le travail administratif, de faire dédouaner leurs marchandises plus rapidement, de bénéficier dans de nombreux cas de procédures informatisées simplifiées et d'avoir accès beaucoup plus facilement aux informations concernant les tarifs et autres éléments nécessaires pour leurs affaires.

3. Transporteurs, administrations des ports et des aéroports

Les systèmes informatiques des grands transporteurs et des administrations des ports et des aéroports communiqueront avec ceux des services nationaux des douanes. Cela leur permettra d'avoir plus facilement accès à l'information concernant les procédures douanières (par exemple heures d'ouverture des bureaux de douane, existence d'installations d'inspection) et les types de trafic traités à des postes de douane spécifiques. L'information améliorée et plus accessible de ce type devrait faciliter la planification du routage et permettre de traiter plus rapidement le trafic des transporteurs enregistrés qui satisfont à certaines conditions. Cela devrait également conduire à améliorer le contrôle des inventaires et à accélérer le mouvement des marchandises dans les ports et les aéroports.

4. Industrie de l'informatique

En ce qui concerne l'industrie de l'informatique, des normes communes seront mises au point pour les données et les mes-

(2) CADDIA - Cooperation in the Automation of Data and Documentation or Imports/Exports and Agriculture.

sages ainsi que pour les interconnexions techniques, conformément aux normes techniques internationales dans ce domaine. Cette normalisation ainsi que la demande de nouveaux équipements informatiques offriront de nouvelles possibilités importantes aux industries informatiques de la Communauté.

5. Coûts

Il n'est pas possible actuellement de donner des indications détaillées concernant les coûts étant donné qu'ils dépendront des approches adoptées par les Etats membres pour insérer les fonctions et les installations convenues dans leurs systèmes nationaux ainsi que du calendrier de la mise en œuvre de ces systèmes et du coût de l'équipement au moment de l'achat.

L'expérience acquise dans les Etats membres où des systèmes de traitement à entrée globale sont déjà adoptés a montré que les changements étaient parfaitement justifiés non seulement en termes d'avantages quantitatifs mais aussi en termes purement financiers.

Pour ce qui est des coûts, la Commission est disposée à aider, dans le cadre des instruments financiers communautaires déjà en vigueur (NIC) les Etats membres dans lesquels l'installation du nouvel équipement informatique nécessaire soulèvera des difficultés particulières.

COOPÉRATION DES ENTREPRISES EN MATIÈRE DE SPÉCIALISATION

Sur proposition de M. Andriessen, la Commission a arrêté (décembre 1984) un nouveau règlement d'exemption par catégories pour les accords de spécialisation, qui doit remplacer à compter du 1^{er} mars 1985 le règlement (CEE) n° 3604/82.

La réglementation en vigueur permet dès maintenant aux entreprises de coopérer de différentes façons pour la fabrication des produits. Elle autorise, outre la spécialisation réciproque, par laquelle chaque partenaire renonce à une certaine fabrication au bénéfice d'un autre partenaire, la suppression de la fabrication de produits ou de groupes de produits par plusieurs partenaires pour la confier à une entreprise commune ou tierce qui agira comme sous-traitant commun. L'exemption par catégories ne s'applique cependant qu'à condition que le chiffre d'affaires combiné des entreprises participantes ne dépasse pas 300 millions d'Ecus et que leur part de marché ne dépasse pas 15 % dans une partie substantielle du marché commun.

Le nouveau règlement va élargir considérablement le cadre juridique de la coopération entre entreprises. Il porte le seuil de chiffre d'affaires à 500 millions d'Ecus et le seuil de part de marché à 20 % dans le marché commun ou dans une partie substantielle de celui-ci. Les accords conclus entre entreprises dont la part de marché combinée est en-dessous de 20 % mais dont le chiffre d'affaires dépasse cependant la nouvelle limite de 500 millions d'Ecus bénéficieront également de l'exemption par catégories pour autant qu'ils soient notifiés à la Commission et que celle-ci ne formule pas d'objection dans un délai de six mois à compter de leur notification.

Cette action de la Commission s'inscrit dans sa politique générale consistant à promouvoir la coopération entre entreprises lorsqu'elle renforce la compétitivité et améliore la structure de l'industrie européenne sans mettre en question le maintien d'une concurrence effective à l'intérieur de la Communauté. Le règlement d'exemption par catégories des accords de recherche et de développement arrêté en même temps répond également aux objectifs de la même politique.

TRANSPORTS MARITIMES

La Commission a présenté (décembre 1984) au Conseil, sur proposition de M. Contogeorgis et en accord avec M. Andriessen, une communication fixant les grandes lignes d'action d'une politique communautaire dans le domaine des transports maritimes. Cette communication est accompagnée d'une série de propositions de mesures que la Commission juge nécessaires pour la promotion des intérêts de la Communauté en matière de

commerce et de transports maritimes. Le présent mémorandum doit être lu en ayant à l'esprit les lignes directrices de la communication sur les transports terrestres de février 1983 et du mémorandum sur les « transports aériens » de mars 1984. Ces diverses communications définissent ensemble une politique communautaire qui couvre la totalité des modes de transport et forment un triptyque qui répond en effet à la demande d'une approche globale de la politique commune des transports formulée par le Parlement européen.

Les efforts antérieurs...

En juin 1976, la Commission a saisi le Conseil d'une communication sur les relations de la Communauté avec les pays tiers dans le domaine des transports maritimes. L'objectif principal de ce mémorandum était de susciter un débat au sein de la Communauté sur le champ d'application et le contenu possible d'une politique commune en matière de navigation maritime. Au cours des années suivantes, le Conseil a été saisi d'un certain nombre de prises de position et a pris plusieurs décisions sur des sujets tels que le code de conduite des conférences maritimes, la concurrence des pays à commerce d'état et la pollution des mers due au transport du pétrole. D'autres propositions sont à l'examen. Toutefois, jusqu'à présent, ni le Conseil ni la Commission n'ont clairement défini le cadre général dans lequel s'inscriraient les décisions politiques spécifiques.

... et la nécessité d'une approche globale

Partant d'une analyse de la diminution des navires immatriculés dans la Communauté au cours de la dernière décennie et dressant le bilan des actions communautaires entreprises jusqu'à présent, la Commission estime que la Communauté est maintenant arrivée à un stade qui nécessite une approche plus cohérente.

Depuis 1975, la grandeur de la flotte marchande naviguant sous pavillon communautaire n'a que légèrement diminué en chiffres absolus, mais sa part dans le tonnage mondial a chuté de 29 % à 23,3 % (en tjb) en 1983. En plus, si l'on en juge par la répartition du tonnage des navires désarmés, les pavillons communautaires ont souffert davantage que la moyenne. A la fin de l'année 1983, 40 % du total mondial (en tonnage de port en lourd) de navires désarmés, 67 % des vracquiers désarmés et 33 % des navires-citernes désarmés battaient pavillon communautaire alors que la part de la Communauté dans le tonnage mondial était d'environ 25 % dans chacun de ces secteurs.

La régression de la flotte communautaire par rapport au tonnage mondial est essentiellement due à la récession prolongée du commerce mondial, à la perte d'un avantage comparatif des navires européens dans les trafics maritimes traditionnels et aux mesures protectionnistes adoptées par d'autres pays. En ce qui concerne le trafic de ligne en particulier, la situation qui, compte tenu de la crise économique mondiale, aurait de toute façon déjà été difficile, a encore été empirée par la concurrence des pays à commerce d'état et par la réservation de parts de cargaisons par les pays tiers.

L'importance des transports maritimes pour la Communauté

La Communauté est la plus vaste zone d'échanges du monde. Elle représente en effet dans ses échanges avec les pays tiers en 1982 près de 21 % des importations mondiales et 20 % des exportations mondiales (en valeur). La part des USA — la deuxième zone d'échanges — était de 16 % dans les importations mondiales et de 10 % dans les exportations mondiales. Les transports maritimes sont de loin le principal mode de transport dans ces échanges. Quelque 95 % du trafic communautaire (en tonnes) avec les pays tiers et quelque 30 % du trafic intra-communautaire sont transportés par mer.

En 1982, les recettes nettes des flottes des Etats membres se chiffraient à quelque 9,1 milliards de dollars US, dont la moitié environ provenait du trafic tiers. Ce dernier chiffre varie entre 90 % environ pour le Danemark et la Grèce et 35 % environ pour la France.



Tout ceci démontre que la Communauté dépend du commerce mondial et que ses intérêts maritimes dépendent des marchés maritimes internationaux.

La conception générale du mémorandum de la Commission

La Commission estime que le maintien d'une politique maritime communautaire multilatérale et à orientation commerciale sert au mieux les intérêts de la flotte communautaire et de ses utilisateurs et reste le meilleur moyen de réaliser les objectifs du Traité. En conséquence, pour la Communauté et les Etats membres, il est plus que jamais nécessaire de s'attaquer à la menace croissante que représentent, pour les intérêts communautaires, les pratiques et politiques protectionnistes d'autres pays qui rendent la poursuite d'un système de concurrence commerciale difficile, voire impossible.

Toute politique maritime communautaire doit, inévitablement, accorder une place prédominante aux aspects internationaux, c'est-à-dire aux relations entre les Etats membres de la Communauté et les pays tiers. Même les aspects intra-communautaires de cette politique doivent tenir compte du contexte international. De l'avis de la Commission, il existe dans ce domaine un certain nombre de problèmes que la Communauté pourrait aborder de façon plus efficace que les Etats membres pris individuellement.

La Commission estime souhaitable et préférable d'élaborer progressivement une politique en collaboration avec les autres institutions communautaires et en contact étroit avec les Etats membres. Elle suggère dès lors d'adopter une approche souple et propose des mesures sélectives, là où cela s'avère approprié et utile pour la Communauté.

Les propositions concrètes

La Commission propose dès lors pour les types de navigation, un projet de *règlement* autorisant une *action communautaire contre les pratiques de réservation de parts de cargaison* qui portent préjudice, ou risquent de porter préjudice, aux intérêts communautaires. Il s'agit là d'un domaine où une action communautaire a des chances d'être efficace en raison du poids commercial important de la Communauté et du fait que seule une action communautaire permet d'assurer que pareilles contre-mesures ne déboucheront pas sur un simple détournement du trafic d'un port de la Communauté à un autre.

La Commission considère que toute action destinée à préserver les intérêts de la Communauté vis-à-vis des pays tiers doit être assortie d'une égalité de traitement des armateurs communautaires par les Etats membres. La Commission propose à cet effet un projet de *règlement* du Conseil *appliquant le principe de la libre prestation des services aux services de liaison* avec les installations off-shore, au trafic des Etats membres avec les pays tiers, au transport de cargaisons entièrement ou partiellement réservées au pavillon national et, sous réserve de certaines exemptions, au transport de passagers ou de marchandises par mer entre les ports d'un Etat membre, y compris les territoires outre mer dudit Etat membre. Un projet de décision du Conseil amendant la décision du Conseil de 1977 instituant une procédure de consultation en ce qui concerne les relations entre Etats membres et pays tiers dans le domaine des transports maritimes ainsi que les actions relatives à ce domaine au sein des organisations internationales vient compléter cette proposition. La décision amendée permettrait une consultation préalable sur les relations entre Etats membres et pays tiers dans le domaine des transports maritimes.

En ce qui concerne le trafic de ligne, l'organisation des marchés des conférences maritimes a longtemps été un des principaux points débattus au sein de la Communauté et au niveau international. Dans un premier temps, les Etats membres et la Communauté ont pris l'initiative d'adopter un règlement sur la ratification de la Convention des Nations-Unies relative à un Code de conduite des conférences maritimes moyennant certaines réserves destinées à préserver un système de libre concurrence entre les pays industrialisés et entre les compagnies maritimes de ligne des pays de l'OCDE (règlement 954/79). En adoptant le règlement 954/79, le Conseil a envisagé la possibilité d'une interprétation commune du *concept de compagnie*

maritime nationale qui confère, dans le trafic régi par le Code, d'importants droits aux compagnies maritimes de ligne. Le projet de *directive* du Conseil élaboré par la Commission suggère pour cette définition une série de critères destinés à éviter toute discrimination entre les compagnies maritimes des Etats membres et, sous réserve de réciprocité, les compagnies maritimes d'autres pays de l'OCDE, sans dénier à chaque Etat membre la possibilité de tenir compte de ses particularités nationales.

Tandis que le règlement 954/79 reconnaît également que le rôle stabilisateur des conférences maritimes est de nature à garantir des services réguliers et fiables aux usagers, la Commission a pris à tâche de soumettre un projet de *règlement* appliquant, sur base de l'article 85, les *régles de concurrence* du Traité aux transports maritimes. La Commission a présenté un projet en 1981 et a, par la suite, quelque peu modifié ses idées initiales à la lumière des débats intervenus au Conseil et dans d'autres enceintes. La Commission s'inquiète de ce que l'on a de plus en plus tendance à exclure la concurrence extérieure du trafic où opèrent les conférences fermées. Ces cas sont particulièrement graves lorsqu'un Etat empêche la concurrence hors conférence à une extrémité de la relation. La proposition de la Commission entend notamment traiter ce problème.

De l'avis de la Commission, la proposition sur l'application à la navigation de ligne des articles du Traité régissant la concurrence doit être complétée par une *proposition* permettant au trafic de ligne de la Communauté de pouvoir concurrencer les compagnies maritimes de ligne des pays tiers sur une base commerciale et équitable. Elle propose dès lors qu'on l'habilite à agir *contre les pratiques déloyales* qui causent ou risquent de causer un préjudice important aux compagnies maritimes de la Communauté.

Autres actions envisagées :

Le présent document dresse par ailleurs un bilan de l'évolution du transport de vrac et des pavillons de complaisance et conclut que dans ces domaines également, la poursuite d'une politique maritime libéraliste sert au mieux les intérêts économiques de la Communauté. Elle estime toutefois que lorsqu'il est fait un usage abusif de cette liberté, par exemple dans le cas de navires ou de conditions de travail ne répondant pas aux normes minimales, des mesures strictes devraient être prises pour éliminer ces pratiques inadmissibles. La Commission continuera d'appuyer les procédures de concertation internationales mises en place dans ce secteur et se servira, pour les questions touchant plus particulièrement la Communauté, de la procédure de consultation de 1977 ou de l'article 116 du Traité.

La Commission poursuivra ses activités dans le domaine de la sécurité maritime et de la prévention de la pollution et veillera tout particulièrement à :

- suivre le développement et la coordination du système de contrôle par l'Etat du port dans la région européenne (en particulier le contrôle du non-respect des normes minimales pour les navires et les conditions de travail) ;
- étudier la nécessité et, dans l'affirmative, l'application d'un système de navigation côtière pour améliorer la sécurité maritime le long des côtes de la Communauté ;
- faciliter le transfert des navires du registre d'immatriculation d'un Etat membre à un autre Etat membre ;
- se servir des relations que la Communauté entretient avec les pays en développement pour contribuer à la formation de leurs capitaines, équipages et administrations maritimes.

En ce qui concerne les ports, il est essentiel, aux yeux de la Commission, de traiter les questions portuaires dans le contexte de la mise en place de la politique commune non seulement des transports maritimes mais aussi des transports terrestres. C'est ainsi que la Commission vient de saisir le Conseil d'une proposition destinée à éliminer les distorsions de concurrence entre ports provenant des divergences entre les réglementations nationales concernant le trafic avec l'arrière-pays. La Commission réexaminera les aides d'état octroyées aux ports et traitera des aides d'état spécifiques sur la base des articles 92 et 93 du Traité. La Commission propose par ailleurs de renfor-

cer sa coopération avec les ports concernant la mise au point de normes communes pour l'échange d'informations entre ports et l'examen de ses propositions qui peuvent concerner les ports ainsi que d'autres questions d'intérêt portuaire qu'il serait plus efficace de traiter au niveau communautaire.

PROTECTION DU RHIN CONTRE LA POLLUTION CHIMIQUE

La Commission a approuvé (décembre 1984) une proposition de décision du Conseil relative à la protection du Rhin contre la pollution chimique par le cadmium.

La protection du Rhin est régie par la Convention de Bonn entre la pollution chimique et l'Accord de Berne établissant la Commission Internationale pour la Protection du Rhin contre la Pollution. Les pays signataires sont la République Fédérale d'Allemagne, la République Française, le Grand-Duché du Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas, la Confédération Suisse et la Communauté Economique Européenne.

La présente proposition concerne les rejets de cadmium dans le Rhin. Les articles 5 et 14 de la Convention prévoient que la Commission Internationale propose aux parties contractantes des valeurs limites pour le rejet des substances, dans ce cas des rejets de cadmium. Les travaux préparatoires de cette proposition se sont déroulés parallèlement aux travaux communautaires qui ont conduit à l'adoption par le Conseil de la directive de 1983 concernant les valeurs limites et les objectifs de qualité pour les rejets de cadmium. La conformité de la proposition de la Commission Internationale avec les directives communautaires directement concernées est ainsi complètement assurée.

Le Rhin, cours d'eau de cinq pays membres

La Convention a pour objectif d'éliminer ou de réduire la pollution des eaux de surface du bassin du Rhin ainsi que des eaux marines par les substances dangereuses. Les eaux du Rhin sont utilisées à des fins diverses : pour la production d'eau d'alimentation en vue de la consommation de la faune et de la flore, la pêche, les moyens de récréation et la conservation du pouvoir auto-épuration, dans l'agriculture et la production d'eau à usage industriel, ainsi que la nécessité de préserver une qualité acceptable des eaux de mer.

Le cadmium, substance polluante

Le cadmium est, comme le mercure, une substance dont les effets néfastes sur la santé humaine ainsi que pour un grand nombre d'espèces aquatiques sont bien connus. Le sérieux du problème de la protection de la santé humaine contre cette substance persistante et toxique est pris en compte par de nombreux pays et organisations. Des études épidémiologiques sont encore en cours actuellement.

Le cadmium comme substance chimique à l'état élémentaire et/ou dans un de ses composés est rejeté par des industries, notamment par l'industrie des métaux non ferreux et du cadmium métallique, par l'extraction du zinc, du raffinage du plomb et du zinc, par des fabrications de pigments, des stabilisants et de l'acide phosphorique et/ou d'engrais phosphatés à partir de roche phosphatée, des fabrications des batteries primaires et secondaires.

Trois pays membres, riverains du Rhin, sont producteurs de cadmium :

République fédérale d'Allemagne	1 224 t (1980)
France	817
Pays-Bas	455

Contrôle des rejets de cadmium

Pour le contrôle des rejets de cadmium, la Commission Internationale pour la Protection du Rhin donne des recommandations qui portent sur :

- le calcul des valeurs limites exprimées en concentration maximale de cadmium dans les eaux usées ;
- une méthode d'analyse de référence ;

- l'échantillonnage et le contrôle des rejets ;
- la possibilité d'utiliser une procédure simplifiée dans certains cas précis.

Les recommandations correspondent, pour l'essentiel, aux dispositions prévues dans la directive du Conseil du 26 septembre 1983, concernant les valeurs-limites et les objectifs de qualité pour les rejets de cadmium dans le milieu aquatique.

ADOPTION DE LA DIRECTIVE DITE « POST-SEVESO »

Le Conseil a adopté formellement (7 décembre 1984) la directive sur la surveillance et contrôle des transferts transfrontaliers de déchets dangereux. Cette directive a attiré l'intérêt du grand public à la suite de l'affaire de Seveso, où quarante fûts de dioxine ont suivi des itinéraires touristiques dans la Communauté. La directive prévoit les mesures nécessaires pour assurer la surveillance et le contrôle, aux fins de la protection de la population humaine et de l'environnement, des transferts transfrontaliers de déchets dangereux dans la Communauté ou à l'entrée et à la sortie de la Communauté.

Environ 25 mio de tonnes de déchets toxiques et dangereux sont produits annuellement dans la Communauté, ce qui correspond de 10 à 20 % de l'ensemble des déchets industriels. Ces déchets proviennent d'une très grande diversité de substances ce qui rend les risques considérables même si les volumes de production totale sont limités.

Aux termes de la directive, lorsque le détenteur des déchets a l'intention de transférer les déchets dans un autre Etat membre, ou de les faire transiter par un ou plusieurs Etats membres, ou de les transférer dans un Etat membre à partir d'un pays tiers, il adresse une notification aux autorités compétentes. Dans le cadre de cette notification doivent figurer notamment :

- l'origine et la composition des déchets y compris l'identité du producteur ;
- les dispositions prévues en matière d'itinéraires et d'assurance transport relative aux dommages causés aux tiers ;
- les mesures prévues en matière de sécurité du transport et notamment le respect par le transporteur des conditions fixées par les Etats membres pour l'exercice de cette activité de transport ;
- l'existence d'un accord contractuel avec le destinataire des déchets, cette personne devant posséder une capacité technique adéquate pour l'élimination des déchets en question, dans des conditions qui ne présentent pas de danger ni pour la santé humaine, ni pour l'environnement.

Des dispositions analogues sont prévues en cas de transfert de déchets en vue de leur élimination en dehors de la Communauté.

Le transfert transfrontalier ne peut être effectué que lorsque l'autorité compétente de l'Etat membre a accusé réception de la notification. La directive prévoit en outre des délais pour permettre aux autorités compétentes des différents Etats membres intéressés de formuler, le cas échéant, des objections, ou fixer des conditions relatives au transfert en question.

Des dispositions spéciales sont prévues pour ce qui concerne les déchets destinés aux opérations de recyclage, étant précisé que l'application de cette disposition doit s'effectuer de manière non discriminatoire et de façon à ne pas entraver la libre circulation des biens et des services dans la Communauté.

Conformément au principe « pollueur payeur », le coût de la mise en œuvre du système est mis à la charge du détenteur des déchets.

Les déchets faisant l'objet de transferts transfrontaliers doivent répondre notamment aux conditions suivantes :

- ils doivent être convenablement emballés ;
- les emballages doivent être munis d'étiquettes appropriées ;
- les instructions à suivre en cas de danger ou d'accident doivent accompagner les transferts transfrontaliers de déchets.



Sans préjudice des dispositions nationales concernant la responsabilité civile, quel que soit le lieu d'élimination des déchets, le producteur des déchets prend toutes les mesures nécessaires pour procéder ou faire procéder à l'élimination des déchets de manière à protéger la qualité de l'environnement.

ENERGIE NUCLÉAIRE : LES INDICATIONS À L'HORIZON 1995-2005

La Commission a adopté (novembre 1984) le troisième Programme Indicatif Nucléaire pour la Communauté (PINC), dans lequel elle expose et analyse la situation de l'industrie nucléaire et dégage les perspectives d'évolution de celle-ci, à moyen et à plus long terme. Le document doit permettre d'apprécier la cohérence des initiatives de politique nucléaire, notamment les décisions d'investissements concernant les installations nouvelles.

Le précédent programme date de 1972, époque où l'industrie nucléaire en était encore au stade initial de son développement : le programme indicatif mettait alors l'accent sur la nécessité de constituer sans tarder une infrastructure industrielle permettant un recours croissant à l'énergie nucléaire.

Aujourd'hui le problème se pose différemment. L'industrie européenne couvre tous les aspects de la construction des centrales nucléaires et des services du cycle du combustible. Il s'agit donc maintenant d'assurer l'exploitation et le développement rationnel de cette capacité en vue d'accroître la sécurité de l'approvisionnement énergétique de la Communauté.

Le PINC souligne l'importance stratégique de l'énergie nucléaire ainsi que son intérêt économique et rappelle la place qu'elle occupe dans les programmes en cours et jusqu'à la fin de la présente décennie, époque à laquelle la capacité électro-nucléaire en service (98,2 GWe) satisfera 14 % de la demande totale en énergie de la Communauté, en assurant 35 % de sa production d'électricité.

Pour la décennie suivante, la Commission propose de retenir pour le nucléaire la ligne de développement suivante :

- en 1995, produire environ 40 % de l'électricité de la Communauté et,
- au-delà de cette époque, accroître sensiblement sa part dans la production d'électricité en vue d'approcher 50 % au tournant du siècle.

Il résulte en particulier de ces objectifs qu'entre 1991 et 1995 une capacité nouvelle d'au moins 25 GWe nucléaires devrait être mise en service.

Pour préparer l'avenir à plus long terme, la Commission préconise la poursuite du développement nucléaire avec la participation de la filière des réacteurs surgénérateurs — les réacteurs à neutrons rapides — et propose à cet égard que les investissements portant sur cette filière aient comme objectif la compétitivité économique de celle-ci à l'horizon 2005.

Pour y parvenir, il faudrait que la prochaine centrale à neutrons rapides soit mise en construction dès 1987 et qu'une usine de retraitement spécialisée soit en service avant 2000.

La réalisation de ces objectifs est à la portée des économies des pays pour autant qu'intervienne une programmation appropriée et, par conséquent, un engagement déterminé des pouvoirs publics et des opérateurs économiques concernés.

IMPOSITION DES REVENUS ET ÉGALITÉ DE TRAITEMENT ENTRE HOMMES ET FEMMES

La Commission, à l'initiative du Commissaire I. Richard, responsable des affaires sociales, a approuvé (décembre 1984) un mémorandum sur la taxation des revenus et l'égalité de traitement entre hommes et femmes.

Cette initiative s'appuie sur l'action 6 du Programme d'Action de la Communauté sur la promotion de l'égalité des chances pour les femmes, qui a fixé comme objectif la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement en aménageant les systèmes d'imposition qui se révèlent avoir un effet négatif sur l'em-

ploi des femmes, leur droit au travail et leur promotion dans l'emploi.

La première tâche de la Commission fut d'analyser les systèmes de taxation des revenus en vigueur dans les Etats membres et une étude fut réalisée dans ce but, aboutissant à la conclusion que l'égalité était la mieux assurée dans un régime de *taxation séparée*. Dans le même domaine, la Commission d'enquête sur la situation de la femme en Europe du Parlement européen a préparé un rapport intitulé « taxation : problèmes spéciaux rencontrés par les femmes » dont les conclusions rejoignent celles de l'étude de la Commission.

L'objectif du mémorandum est essentiellement de fournir les éléments pour une discussion au niveau communautaire : à partir de la description des systèmes existants, mettre en évidence les questions d'égalité de traitement au travers des différents éléments qui composent les systèmes de taxation.

Les plus importants problèmes en matière d'égalité de traitement concernent inmanquablement les femmes mariées et la taxation cumulée. Comme le mémorandum l'expose : « le système le plus neutre à l'égard du principe de l'égalité de traitement entre travailleurs masculins et féminins est la taxation séparée, en ce sens qu'une femme mariée ne paiera pas plus ou moins d'impôt du fait qu'elle est mariée ».

Le mémorandum traite également d'autres aspects du système fiscal, signalant des difficultés relatives aux abattements, qui sont parfois uniquement versés aux maris, aux déclarations fiscales pour lesquelles les maris sont seuls responsables dans certains cas et l'incapacité de déduire les dépenses réelles liées aux soins des enfants lorsque les deux parents travaillent.

L'intention de la Commission dans cette perspective est d'amener le débat au niveau communautaire et si c'est possible de s'appuyer sur les diverses expériences des Etats membres qui respectent l'égalité de traitement dans le système fiscal. Ceci « devrait servir à clarifier la problématique en vue de stimuler un réexamen plus approfondi dans les Etats membres des systèmes en vigueur », sur la base de la conclusion de la Commission qu'« un système de taxation totalement indépendant doit être recommandé dans l'optique du principe d'égalité de traitement et une option de taxation séparée devrait, au moins, être offerte aux couples ».

FORMATION SPÉCIFIQUE EN MÉDECINE GÉNÉRALE

La Commission a adopté (novembre 1984) une proposition de directive du Conseil relative à une formation spécifique en médecine générale.

Il s'agit d'une proposition complémentaire aux deux directives de 1975 relatives à la libre circulation des médecins, qui avaient instauré la reconnaissance mutuelle des diplômes de médecin et de médecin spécialiste en même temps que les conditions minimales de formation de ces médecins.

Aucune disposition ne prévoyait dans ces directives la reconnaissance mutuelle de diplômes sanctionnant une formation spécifique en médecine générale.

Déjà avant 1970, une évolution s'était dessinée dans certains Etats membres tendant à offrir une formation complémentaire spécifique aux médecins généralistes, c'est-à-dire ceux dont la fonction repose pour une part importante sur leur connaissance personnelle de l'environnement des patients et consiste à dispenser les traitements et conseils relatifs à la santé de l'individu pris dans son ensemble.

Ce mouvement, amplifié ultérieurement, paraît aujourd'hui irréversible.

Même s'il est développé selon des rythmes et des modalités différents selon les Etats membres, il a toujours été orienté dans le même sens : augmenter au-delà de la formation de base commune à tous les médecins la formation, notamment pratique, du médecin généraliste.

Quant aux causes de cette évolution les principales sont les suivantes :

— nécessité d'une formation spécifique plus développée pour le médecin qui se destine à la médecine générale ; de plus en plus en effet, des critiques ont été formulées à l'égard de la formation traditionnelle des médecins jugée insuffisante car plus théorique que pratique ; de même on a pu constater que des aspects importants de la médecine générale ne peuvent plus être enseignés de façon satisfaisante dans le cadre traditionnel de la formation médicale de base ;

— souci d'une dispensation des soins dans de meilleures conditions économiques ; il est admis en effet qu'une meilleure adaptation du médecin généraliste à sa fonction spécifique contribuera à améliorer le système de dispensation des soins notamment en rendant plus sélectif le recours aux médecins spécialistes, ainsi qu'aux laboratoires et autres établissements et équipements hautement spécialisés ;

— nécessité de revaloriser la fonction du médecin de famille, vis-à-vis de laquelle on a constaté une désaffection de la part des jeunes médecins ;

— développement d'une nouvelle conception de la médecine générale qui met l'accent sur les problèmes de la santé des individus, pris dans leur ensemble, notamment sur la prévention et pas uniquement sur leurs maladies.

Consciente des conséquences positives d'un tel mouvement c'est-à-dire la mise en place d'une médecine plus adaptée aux réalités et donc moins coûteuse dans sa dispensation, la Commission entend l'encourager et en même temps le systématiser afin de prévenir les effets pervers, notamment sur la libre circulation des médecins, que des décalages trop importants entre les réglementations nationales des Etats membres en la matière ne manqueraient pas d'entraîner.

Ce faisant, la Commission répond d'ailleurs à une invitation formulée par le Conseil des ministres en 1975, au moment de l'adoption des directives « Médecins », et qui était d'étudier les problèmes posés par l'évolution qui débutait et de lui présenter des propositions à ce sujet.

L'objectif poursuivi par la Commission est que tous les médecins généralistes, c'est-à-dire ceux qui assurent la tâche de dispenser l'ensemble des conseils et des soins médicaux dont peut avoir besoin un individu pour se maintenir en bonne santé, possèdent une formation spécifique en médecine générale, à savoir une formation qui s'ajoute à la formation de base commune à tous les médecins et qui serait conçue pour les préparer à mieux remplir leur tâche.

Les principales caractéristiques de la formation spécifique en médecine générale, telles que la Commission les prévoit dans sa proposition, sont les suivantes :

— elle doit être spécifique en médecine générale, c'est-à-dire axée sur la pratique de celle-ci ;

— elle doit être complémentaire par rapport à la formation de base commune à tous les médecins ;

— elle doit donner droit au port d'un titre professionnel particulier ;

— elle doit être obligatoire pour tous les médecins exerçant en tant que médecins généralistes, qu'ils exercent hors ou dans le cadre d'un régime de sécurité sociale.

Consciente des implications d'une telle réforme, laquelle, à des degrés divers selon les Etats membres, bouleverse des habitudes en affectant l'ensemble des règles d'organisation des études médicales et des structures de dispensation des soins, la Commission a prévu sa mise en œuvre par étapes successives :

— *première étape* : au plus tard le 1^{er} janvier 1990, les Etats membres devront délivrer les premiers diplômes correspondant à la formation spécifique en médecine générale. A la même date, ils devront également avoir prévu un titre professionnel pour les titulaires de ces diplômes.

— *Deuxième étape* : à partir du 1^{er} janvier 1993, et sous réserve des droits acquis, tous les médecins exerçant en tant que médecins généralistes dans le cadre d'un régime de sécurité

sociale devront disposer d'un diplôme sanctionnant cette formation spécifique en médecine générale.

— *Troisième étape* : au plus tard le 1^{er} janvier 1995, la Commission soumettra un rapport au Conseil sur l'évolution de la situation, ainsi que de nouvelles propositions en vue d'étendre le système à l'ensemble des médecins exerçant en tant que médecins généralistes.

SOUTIEN COMMUNAUTAIRE POUR L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR 1984-85

A l'initiative de Monsieur Ivor Richard, la Commission a décidé (décembre 1984) son programme de soutien financier pour l'année académique 1984/85 afin d'encourager des contacts intra-communautaires entre les institutions d'enseignement supérieur dans les Etats membres. Ce soutien, qui se chiffre au total à 1,4 MECU, se répartit de la manière suivante :

— Programmes Communs d'Etudes (PCE)	
— Visites préparatoires (pour les PCE)	1,2 Mecu
— Visites d'Etudes de Courte Durée	: 0,2 Mecu

1. Les Programmes Communs d'Etudes

Pour la première fois en 1984/85, 400 000 Ecu seront accordés aux étudiants des établissements d'enseignement supérieur de la CE qui participent à des Programmes Communs. Des aides accordées individuellement leur permettront de se rendre à l'étranger pour y effectuer une période d'études. 1 900 étudiants environ recevront ainsi une contribution à leurs frais de déplacement et de séjour, quand ils participent à un Programme Commun d'Etudes, financé en 1984/85 par la Commission. Rappelons que ce financement de la Commission permet aux établissements d'enseignement supérieur des Etats membres d'organiser des échanges d'étudiants et d'enseignants et de préparer conjointement des programmes et des modules de cours.

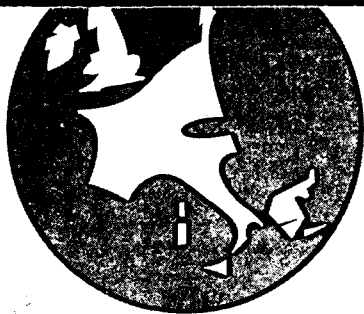
268 demandes émanant des dix Etats membres ont été reçues cette année et 193 aides financières ont été accordées, soit 72 % de demandes acceptées, un pourcentage en augmentation très sensible par rapport à ces dernières années. Si l'on ajoute à ces aides celles déjà accordées par la Commission, les programmes ainsi financés s'annoncent de la manière suivante :

- 78 : sciences politiques, sociales, histoire, économie ;
- 60 : formation des ingénieurs ;
- 43 : langues, littérature ;
- 37 : études de gestion ;
- 35 : architecture, urbanisme ;
- 34 : sciences naturelles, mathématiques ;
- 25 : formation des enseignants ;
- 23 : droit ;
- 20 : médecine, dentisterie, médecine vétérinaire ;
- 19 : géographie ;
- 13 : beaux-arts ;
- 5 : agronomie ;
- 17 : autres (sports, environnement, archéologie, tourisme).

On notera cette année une nette augmentation du nombre des programmes en droit, en médecine et dans le domaine de la formation des enseignants. On remarquera que la coopération dans l'enseignement supérieur comprend aussi des échanges « artistiques » et notamment en musique, annonçant ainsi l'ouverture prochaine de l'année internationale de la musique.

Les Visites Préparatoires

Pour préparer ces programmes communs, la Commission a accordé pour la deuxième année consécutive des aides destinées aux enseignants et au personnel de l'enseignement supérieur. Grâce aux « Visites Préparatoires » ceux-ci ont l'occasion de se rendre dans des institutions d'autres pays membres pour



trouver les institutions partenaires adéquates et jeter les bases de programmes d'échanges d'étudiants, d'enseignants ou pour préparer des cours en commun. 248 demandes de visites ont été reçues et 123 aides accordées dans des domaines très variés :

- 18 : langues, littérature ;
- 15 : sciences politiques, sociales, économie, histoire ;
- 15 : sciences naturelles, mathématiques ;
- 13 : architecture ;
- 12 : médecine, dentisterie, médecine vétérinaire ;
- 11 : formation des ingénieurs ;
- 8 : études de gestion ;
- 7 : géographie ;
- 7 : droit, administration ;
- 4 : agriculture, agronomie ;
- 4 : beaux-arts ;
- 3 : formation des enseignants ;
- 6 : autres (tourisme, archéologie, philosophie, etc.).

2. Les Visites d'Etudes de Courte Durée

La Commission a un troisième programme destiné à permettre l'établissement des contacts et à développer la connaissance mutuelle des systèmes d'enseignement supérieur, au niveau communautaire : il s'agit des *Visites d'Etudes de Courte Durée*. La sélection des boursiers vient d'être opérée pour 1984/85. La Commission sélectionne chaque année des domaines prioritaires qui feront l'objet des visites. Il y a lieu de remarquer le grand nombre de demandes reçues pour ces domaines, ce qui n'a pas facilité la tâche du jury ! Ainsi, de nombreux boursiers auront l'occasion d'examiner l'organisation des liens entre industrie et enseignement supérieur, les services d'accueil, d'orientation des étudiants (ainsi que des étudiants étrangers), les questions de reconnaissance des diplômes et des qualifications acquises, dans tous les pays de la Communauté.

136 aides ont été accordées pour les Visites d'Etudes sur un total de 500 demandes reçues. La ventilation par thème d'étude choisi pour la visite se répartit comme suit : administration de l'enseignement supérieur, 23 ; génie, 17 ; services de conseil aux étudiants, 15 ; sciences politiques, sociales, 12 ; agriculture, agronomie, 8 ; sciences naturelles, 7 ; langues, littérature, 7 ; formation des enseignants, 5 ; mathématiques, 5 ; informatique, 4 ; architecture, 4 ; médecine, dentisterie, médecine vétérinaire, 3 ; géographie, 3 ; économie, études de gestion, 3 ; théologie, anthropologie, 3 ; gestion des bibliothèques, 2 ; droit, 2 ; beaux-arts, 2 ; psychologie, 1 ; divers, 5.

Rappelons que ces aides sont offertes au personnel enseignant et à tous ceux chargés de l'administration de l'enseignement supérieur dans les Etats membres.

Aides communautaires à l'enseignement supérieur en 1985/86

La Commission annonce que des aides financières seront disponibles pour les trois types de programmes énoncés en 1985/86. Les candidatures doivent parvenir, sur les formulaires préparés à cet effet.

Renseignements à : l'Office de Coopération en Education, 51, rue de la Concorde, 1050 Bruxelles, Belgique, tél. (32) (2) 512.17.34.

III. — Relations extérieures

ACCORD DE PÊCHE CEE-MADAGASCAR

La Commission des Communautés européennes et la République Démocratique de Madagascar ont paraphé fin décembre 1984 à Bruxelles un accord réglant à l'avenir l'ensemble des conditions de l'exercice de la pêche par les navires communautaires dans la zone de pêche de Madagascar.

L'accord qui est conclu pour une première période de trois ans à compter de la date de son entrée en vigueur, concerne d'une part, la *flotte thonière océanique* de la Communauté et notamment celle de la France qui exerce déjà une partie importante de ses activités à l'Océan Indien dans la zone économique des Seychelles (voir Memo n° 4/84). D'autre part, l'accord prévoit des possibilités de pêche aux *crustacés d'eaux profondes* dans le cadre d'une campagne de reconnaissance dans les eaux malgaches pendant les 18 premiers mois de la durée de l'accord.

Les points principaux de l'accord sont les suivants :

A. Madagascar accordera des licences de pêche à 27 *thonniers congélateurs* océaniques, sans que toutefois le nombre de ces navires autorisés à exercer simultanément leurs activités ne puisse excéder 18.

En ce qui concerne la pêche aux autres espèces et notamment aux langoustines, aux crabes et aux crevettes d'eaux profondes, des licences seront accordées pendant une première période de 18 mois. Le tonnage des bateaux qui bénéficieront de ces licences ne pourra pas excéder les 5 000 tonnes de jauge brute par mois en moyenne annuelle.

B. En contrepartie des possibilités de pêche, la Communauté accordera à la République Démocratique de Madagascar une compensation financière. Cette compensation est fixée à 900 000 Ecus pour les trois ans de la durée de l'accord, payables en trois tranches annuelles (300 000 Ecus par an). Le montant susmentionné couvre les activités de pêche jusqu'à concurrence d'un poids de captures de 6 000 tonnes de *thon* par an ; si le volume de captures effectuées par les navires communautaires dans la zone de pêche de Madagascar dépasse cette quantité, le montant susvisé est augmenté en proportion.

En plus, la Communauté participera au financement d'un programme scientifique malgache destiné à améliorer les connaissances halieutiques concernant la région de l'Océan Indien dans laquelle Madagascar est situé, à concurrence de 350 000 Ecus pour toute la durée de l'accord. La Communauté financera également un programme de bourses.

RÉPERTOIRE DES ANNONCEURS

Centre Québécois de Relations Internationales : Etudes Internationales, p. III couv. — Collège d'Europe, p. II couv. — Droit Social (n° spécial), p. III couv. — Editions Techniques et Economiques : Essai d'une Politique pétrolière européenne, p. II couv. ; Revue d'Economie Industrielle (n° spécial), p. IV couv.

BIBLIOGRAPHIE

□ M. Waelbroeck, J.V. Louis, G. Vandersanden, « **Le droit de la Communauté économique européenne** », collection dirigée par M. Waelbroeck et al., volume 10, « **La Cour de justice. Les actes des institutions** », Bruxelles, éditions de l'Université de Bruxelles, 1984, 599 pages (tome 1), 338 + 70 pages (tome 2).

a) Tome 1

I. Analyse des articles 164 à 192 du traité CEE par Michael Waelbroeck (articles 164 à 178, 180 à 188 et 192). Jean-Victor Louis (articles 189 à 191) et Georges Vandersanden (article 179).

II. Commentaire par J.-V. Louis autour des quatre thèmes : l'effet direct et la primauté du droit communautaire, Droit communautaire et droits nationaux, Compétence communautaire et compétence nationale, La collaboration des Etats membres à la mise en œuvre du droit communautaire.

III. Index chronologique de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés ainsi que de certains arrêts d'instances nationales cités dans l'ouvrage, des traités, protocoles et conventions et de la réglementation communautaire. Index alphabétique des matières et table des matières.

b) Tome 2

I. Documents : questions écrites, jurisprudence (extraits de très nombreux arrêts de la Cour de justice des Communautés). Bibliographie.

II. Annexes : Traité de fusion, Protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE, Version codifiée du règlement de procédure de la Cour de justice, du règlement additionnel et des instructions au greffier. Protocoles du 3 juin 1971 concernant l'interprétation par la Cour de justice des Conventions du 29 février 1968 (reconnaissance mutuelle des sociétés et personnes morales) et du 27 septembre 1968 (compétence judiciaire et exécution des décisions en matière civile et commerciale), Extraits de dispositions des Protocoles sur les statuts de la BEI et sur les privilèges et immunités des Communautés européennes ainsi que du Statut des fonctionnaires et du Régime applicable aux autres agents des Communautés européennes.

Un examen extrêmement clair, détaillé et exhaustif de la jurisprudence de la Cour d'une part, une étude particulièrement approfondie, documentée et lucide des rapports entre droit communautaire et droit national d'autre part marquent le caractère propre de ce nouveau volume de la collection « **Le droit de la CEE** », commencée en 1970.

Destiné à compléter l'exposé des dispositions institutionnelles du traité qui font l'objet du volume 9 (paru en 1979), ce volume 10 est consacré aux dispositions relatives à la Cour de justice (art. 164 à 188) et aux actes des institutions (articles 189 à 192). La partie concernant la Cour de justice se fait remarquer non seulement par la quantité des arrêts pris en considération (plus de 850 arrêts répertoriés), mais par la méthode suivie dans leur examen, caractérisée essentiellement par une analyse procédant en général des conditions de forme et de fond et aboutissant sur les problèmes de compétence et de procédure posés par les différents types de recours (manquement d'Etats, annulation, indemnité, en voie préjudicielle) ; dans ces conditions, cette partie constitue un instrument précieux tant pour la recherche scientifique que pour l'utilisation dans la pratique professionnelle à l'occasion du contentieux de plus en plus étendu et techniquement complexe se déroulant autour du droit communautaire. On citera en particulier à ce dernier sujet les parties de l'ouvrage touchant plus spécifiquement à l'interprétation de la Convention de Bruxelles de 1968 relative à la compétence judiciaire et à l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (analyse de l'article 177), aux sources du droit de la procédure devant la Cour (analyse de l'article 188, contenant un commentaire exhaustif des dispositions du protocole sur le statut de la Cour et du règlement de procédure de celle-ci) et au droit



de la fonction publique européenne (analyse de l'article 179).

La partie de l'ouvrage relative aux actes des institutions (analyse et commentaire des articles 189 à 192) s'étend bien au-delà d'un examen portant sur les aspects formels des différentes manifestations de la création de normes législatives communautaires pour aborder les problèmes de substance se posant à l'égard de la reconnaissance de la primauté du droit communautaire sur le droit interne. C'est à ce sujet que l'ouvrage se livre à un remarquable examen comparé des dispositions nationales d'ordre constitutionnel permettant de rendre compte de l'état du droit positif régissant actuellement les rapports entre droit communautaire et droit national.

Tant au point de vue doctrinaire qu'en ce qui concerne la documentation qu'il contient, l'ouvrage apporte une contribution essentielle à l'approfondissement des différents aspects de la fonction normative et juridictionnelle des institutions communautaires.

□ D. Le MORVAN, **Les Communautés européennes et la protection de l'environnement marin**, thèse Doctorat d'Etat, Université de Bretagne occidentale, 1984, 493 pages, mult.

I. Une approche globale des problèmes de protection de l'environnement marin : facteurs dérivant de la spécificité communautaire et de la spécificité du milieu à protéger.

II. Une répartition utile des compétences relatives à la protection de l'environnement marin : limitation des pouvoirs des Etats, transfert aux Communautés, collaboration entre Etats et Communautés.

Plus intéressant quant aux aspects communautaires, notamment la II^e Partie. Très bien documenté à cet égard.

□ François BERGER, **La CEE et les Etats voisins du Nord et du Sud : Elargissement et coopération**, Paris, Librairie Technique, 1985, 636 pages.

« L'unification de l'Europe apparaît, bien qu'elle soit encore inachevée, comme l'une des entreprises les plus originales et les plus fécondes de notre temps. Pendant des siècles, l'évolution historique a accentué la diversification et le morcellement de l'Europe selon les langues, les cul-

tures, les religions, les structures politiques et économiques. Des Etats nations se sont progressivement formés et fortifiés, en compétition et en rivalités constantes, n'entretenant entre eux que des rapports de domination et de fragile équilibre. Aussi, l'exaspération des antagonismes les a-t-elle conduits à des conflits ruineux qui n'ont fait que souligner la nécessité d'une organisation de l'Europe.

Dans ces conditions, l'ouvrage montre comment a progressé sous l'angle juridique, politique et économique une phase très récente de la construction de l'Europe grâce à l'action d'hommes convaincus à l'instar de Jean Monnet, Rober Schuman, Paul-Henri Spaak, ainsi qu'à celle de gouvernements qui se sont engagés dans la voie de l'intégration, non sans réticences ni divergences de vues, notamment à propos de la Grande-Bretagne.

Si les organisations de coopération n'ont eu qu'une portée relativement limitée (OECE, Pacte de Bruxelles, UEO, Conseil de l'Europe, AELE), ce sont les Communautés européennes qui ont permis de franchir des étapes, importantes d'abord avec le Plan Schuman et la CECA, puis par suite de l'échec de la Communauté Européenne de défense, avec la Communauté européenne et EURATOM.

Par rapport au passé, des progrès considérables ont été accomplis sur le plan de la Coopération économique. Un marché commun de 270 millions d'habitants, une politique agricole commune avec son volet méditerranéen, un système monétaire européen ont été instaurés. Les institutions communautaires ont été complétées par l'élection du Parlement européen au suffrage universel. La coopération s'est développée dans des domaines non prévus dans les traités.

Les Communautés européennes se sont élargies à la Grèce à la suite d'une longue période d'association, et bientôt le seront à l'Espagne et au Portugal. Mais malgré les dangers internes et le défi que constitue l'élargissement pour la construction européenne, celle-ci doit être renforcée, au plan politique, économique, voire militaire, pour faire face à la montée en puissance de l'URSS. Elle doit être aussi poursuivie en vue de rechercher des liens sans cesse plus étroits avec nos partenaires de l'Europe du Nord.

ERRATUM

Nous tenons à rectifier des fautes typographiques qui ont été commises dans l'article de Jean LEFAUCHEUX intitulé : « Le nouveau régime de relations entre le Groenland et la Communauté économique européenne », publié dans le n° 284, février 1985 :

page 89, 1^{re} colonne, 28^e ligne, il faut lire : page 87 et non 21 ;

page 90, 2^e colonne, 20^e ligne, il faut lire : en cas d'augmentation des stocks et non en cas de réduction des stocks.

Nous prions l'auteur et nos lecteurs de nous excuser.

DROIT SOCIAL

Direction :
Jean-Jacques Dupeyroux

NUMÉRO SPÉCIAL

LES SALAIRES

N° 12 — DÉCEMBRE 1984

Raymond SOUBIE : *Observations sur l'évolution des politiques de rémunération.*

PREMIÈRE PARTIE

Jean PELISSIER : *La négociation sur les salaires : problèmes juridiques.*

Jean SAVATIER : *Développement de la jurisprudence condamnant l'indexation des salaires.*

Bernard TEYSSIE : *La réduction du salaire.*

Jean SAVATIER : *Les salaires d'inactivité.*

Pierre VELLIEUX : *Les limites de la notion de salaire : œuvres sociales et cotisations sociales.*

Intervention de Jean SAVATIER : Observations sur l'assujettissement à cotisations de Sécurité sociale des avantages résultant pour les travailleurs des activités sociales et culturelles gérées par les comités d'entreprise.

Intervention de Maurice COHEN : *Les activités sociales et culturelles doivent échapper aux cotisations*

Annexes

Jacqueline LAUFER : *Égalité professionnelle, principes, pratiques et représentations*

DEUXIÈME PARTIE

Evelyne BUGHIN et Jean-François PAYEN : *L'évolution du salaire horaire minimum et les salaires horaires moyens ouvriers depuis 1950.*

Laurent VASSILLE : *L'indexation des salaires remise en cause ?*

DROIT SOCIAL - 3, rue Soufflot
75005 Paris
(1) 634 10 30

ÉTUDES INTERNATIONALES

Volume XV
n° 4
décembre 1984

Directeur : Jacques LÉVESQUE, Directeur adjoint :
Gérard HERVOUET

NUMÉRO SPÉCIAL La crise des relations internationales : vers un bilan

sous la direction de Bahgat KORANY

INDICATEURS DE LA CRISE

Bahgat KORANY : Des contradictions dans la perception du système mondial.

Bahgat KORANY : Une, deux ou quatre... : les écoles de relations internationales.

DE LA PAIX ET DE LA GUERRE

Albert LEGAULT : Vingt-cinq ans d'études stratégiques. Essai critique et survol de la documentation.

APPROCHES À L'ANALYSE DU SYSTÈME MONDIAL

Michel BRECHER : Système et crise en politique internationale.

Immanuel WALLERSTEIN : Tendances et perspectives d'avenir de l'économie-monde.

DES ACTEURS INTERNATIONAUX ET DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE

Paul N. DUSSAULT : Les origines et l'évolution du concept d'acteur.

André DONNEUR et Onnig BEYLERIAN : La politique étrangère : état des travaux scientifiques.

LES RELATIONS INTERNATIONALES : ART OU SCIENCE ?

J. David SINGER : Vers une science de la politique internationale : perspectives, promesses et résultats.

AU-DELÀ DE LA CRISE

Bahgat KORANY : Futur des relations internationales ou relations internationales du futur ?

CHRONIQUE DES RELATIONS EXTÉRIEURES DU CANADA ET DU QUÉBEC

DIRECTION, RÉDACTION ET ABONNEMENTS : Centre québécois de relations internationales, Faculté des sciences sociales, Université Laval, Québec, Qué., Canada G1K 7P4, tél : (418) 656-2462.

REVUE D'ÉCONOMIE INDUSTRIELLE

numéro spécial

n° 31 - 1^{er} trimestre 1985

les restructurations de l'industrie française

Revue d'économie industrielle
Éditions Techniques et Économiques
3, rue Soufflot - 75005 PARIS
Tél.(1) 634 10 30 lignes groupées